



Mardi 1er juin 2010

Coopération concours Grand Ouest
Centre organisateur : Service Interrégional des Concours
adossé au CDG 35

Sujet national pour l'ensemble des Centres de Gestion organisateurs de l'examen

EXAMEN PROFESSIONNEL D'ATTACHE TERRITORIAL PRINCIPAL

REDACTION D'UNE NOTE, A PARTIR D'UN DOSSIER DE MISE EN SITUATION PROFESSIONNELLE, AYANT POUR OBJET DE VERIFIER L'APTITUDE DU CANDIDAT A L'ANALYSE ET LA CAPACITE A PROPOSER DES SOLUTIONS OPERATIONNELLES ARGUMENTEES.

Durée : 4 h 00

Coefficient : 1

SUJET

Vous êtes Directeur des Ressources humaines dans une commune X de 50 000 habitants. La commune emploie 1200 agents titulaires et non titulaires, dont 30 attachés et directeurs.

Actuellement, le régime indemnitaire est strictement égalitaire, distribué en fonction des niveaux de responsabilité, à grade identique et fonction égale, rémunération égale. D'une manière générale, les avancements d'échelon sont rapides, se faisant à la durée minimale.

Le nouveau maire constate que les notions de mérite, de reconnaissance de la valeur professionnelle ne sont pas prises en compte. Beaucoup d'agents de la ville se plaignent de cette conception trop égalitaire et ne se sentent pas reconnus dans l'exercice de leurs fonctions. Par ailleurs, le maire remarque que depuis 2002, les cadres ne restent pas dans la collectivité.

A l'aide du dossier joint et de vos connaissances, il vous demande d'élaborer une note assortie de propositions afin de rendre plus attractive la collectivité et de renforcer la motivation des agents en individualisant les rémunérations en fonction du mérite, de la performance individuelle ou collective. Il sait déjà que les syndicats ne sont pas d'accord avec un tel projet.

RAPPEL

Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni signature ou paraphe.

Aucune référence (nom de collectivité, nom de personne, ...) autre que celle figurant le cas échéant sur le sujet ou dans le dossier ne doit apparaître dans votre copie.

Seul l'usage d'un stylo soit noir, soit bleu, est autorisé (bille, plume ou feutre). L'utilisation d'une autre couleur, pour écrire ou souligner, sera considérée comme un signe distinctif, de même que l'utilisation d'un surligneur.

Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.

Les feuilles de brouillon ne seront en aucun cas prises en compte.

Liste des documents joints :

- Document 1** : Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats
(2 pages)
- Document 2** : La revalorisation du régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux
Didier JEAN-PIERRE, la Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n°5 - 26 janvier 2004
(7 pages)
- Document 3** : La rémunération à la performance
Florence LERIQUE, la Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n°4 - 19 janvier 2009
(5 pages)
- Document 4** : Des primes au mérite pour les agents de la ville de Nice
La Gazette des communes - 26 juillet 2004
(1 page)
- Document 5** : Dix ans de rémunération au mérite pour les agents d'Alès
La Gazette des communes - 10 janvier 2005
(1 page)
- Document 6** : Mettre en place une rémunération au mérite
La Gazette des communes - 7 février 2005
(2 pages)
- Document 7** : Régime indemnitaire - Jusqu'où faut-il aller dans l'individualisation ?
La Gazette des communes - 9 juin 2008
(3 pages)
- Document 8** : La rémunération des agents territoriaux en 10 questions
La Gazette des communes - 8 décembre 2008
(3 pages)
- Document 9** : Le mérite dans la fonction publique
Les cahiers de la Fonction Publique - janvier 2005
(6 pages)
- Document 10** : Conseil d'Etat et la parité des rémunérations dans la fonction publique
Actualité Juridique Fonctions Publiques, janvier-février 2008
(4 pages)

Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents volontairement non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet

Reproductions effectuées par le Centre de Gestion d'Ille et Vilaine avec l'autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de copie (CFC – 20, rue des Grands Augustins – 75006 PARIS). Les documents reproduits sont des œuvres protégées et ne peuvent à nouveau être reproduits sans l'autorisation préalable du CFC.

DOCUMENT 1

Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats

NOR: BCFF0825391D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique,
Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, et notamment son article 20, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu le décret n° 2005-1215 du 26 décembre 2005 modifié portant dispositions statutaires communes applicables aux corps d'attachés d'administration de l'Etat et à certains corps analogues.

Décète :

Article 1 - Les fonctionnaires appartenant à des corps de la filière administrative ou détachés sur un emploi fonctionnel de cette filière peuvent percevoir une prime de fonctions et de résultats, dans les conditions fixées par le présent décret.

Les corps et emplois concernés par le présent décret sont fixés, pour chaque ministère, par arrêté conjoint du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et du ministre intéressé.

Article 2 - La prime de fonctions et de résultats comprend deux parts :

— une part tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées ;

— une part tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle prévue par la réglementation en vigueur et de la manière de servir.

Article 3 - Les montants individuels correspondant à la part fonctionnelle sont attribués en lien avec la politique ministérielle organisant les parcours professionnels.

Article 4 - Un arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget ainsi que, le cas échéant, du ministre intéressé fixe pour chaque grade ou emploi, dans la limite d'un plafond :

— les montants annuels de référence de la part pouvant être attribuée au titre de la fonction ;

— les montants annuels de référence de la part liée aux résultats de la procédure d'évaluation individuelle et à la manière de servir.

Article 5 - Les montants individuels de la part fonctionnelle et de la part liée aux résultats de l'évaluation et à la manière de servir sont respectivement déterminés comme suit :

I. - S'agissant de la part fonctionnelle, l'attribution individuelle est déterminée par application au montant de référence d'un coefficient multiplicateur compris dans une fourchette de 1 à 6 au regard des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées à la fonction exercée.

Les agents logés par nécessité absolue de service perçoivent, le cas échéant, une part fonctionnelle affectée d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 3.

II. - S'agissant de la part tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle prévue par la réglementation en vigueur et de la manière de servir, le montant de référence est modulable par application d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 6.

Le montant individuel attribué au titre de cette part fait l'objet d'un réexamen annuel au vu des résultats de la procédure d'évaluation individuelle mentionnée à l'article 2 du présent décret.

Tout ou partie de cette part peut être attribué au titre d'une année sous la forme d'un versement exceptionnel, pouvant intervenir une à deux fois par an et non reconductible automatiquement d'une année sur l'autre.

Article 6 - La prime de fonctions et de résultats est versée selon une périodicité mensuelle.

Article 7 - La prime de fonctions et de résultats est exclusive de toutes autres indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir à l'exception de celles énumérées par arrêté du ministre chargé de la fonction publique, du ministre chargé du budget et du ministre intéressé.

Article 8 – Nonobstant les dispositions de l'article 1er, les agents appartenant aux corps régis par les dispositions du décret du 26 septembre 2005 susvisé bénéficient des dispositions du présent décret au plus tard à compter du 1er janvier 2012.

Article 9 – Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le ministre des affaires étrangères et européennes, le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, la garde des sceaux, ministre de la justice, le ministre de l'agriculture et de la pêche, le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, le ministre de l'éducation nationale, le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, le ministre de la défense, le ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, le ministre du logement et de la ville, le ministre de la culture et de la communication, le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique et le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait à Paris, le 22 décembre 2008.

François Fillon

Par le Premier ministre :

Le ministre du budget, des comptes publics
et de la fonction publique, Eric Woerth

Le ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de
l'aménagement du territoire, Jean-Louis Borloo

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, Michèle Alliot-Marie

Le ministre des affaires étrangères et européennes, Bernard Kouchner

Le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Christine Lagarde

Le ministre de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement
solidaire, Brice Hortefeux

La garde des sceaux, ministre de la justice, Rachida Dati

Le ministre de l'agriculture et de la pêche, Michel Barnier

Le ministre du travail, des relations sociales, de la famille et de la solidarité, Xavier Bertrand

Le ministre de l'éducation nationale, Xavier Darcos

Le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, Valérie Pécresse

Le ministre de la défense, Hervé Morin

Le ministre de la santé, de la jeunesse, des sports et de la vie associative, Roselyne
Bachelot-Narquin

Le ministre du logement et de la ville, Christine Boutin

Le ministre de la culture et de la communication, Christine Albanel

Le secrétaire d'Etat chargé de la fonction publique, André Santini

DOCUMENT 2

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 5, 26 Janvier 2004, 1063 p. 122

LA REVALORISATION DU RÉGIME INDEMNITAIRE DES FONCTIONNAIRES TERRITORIAUX

Etude par Didier JEAN-PIERRE
Professeur de droit public, Lyon III

Sommaire

À l'occasion de la publication du décret n° 2003-1013 du 23 octobre 2003 modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux et au moment où le débat sur la rémunération au mérite ou à la performance a ressurgi dans la fonction publique, il est intéressant de faire le point sur le nouveau régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux.

1.

1. - La réforme du régime indemnitaire menée en 2002 n'aura pas les mêmes conséquences selon la taille des collectivités territoriales. Celles qui ont beaucoup d'agents ne pourront pas être aussi généreuses que les collectivités moins bien pourvues en personnel. Cela risque de placer les collectivités devant une alternative : soit augmenter les agents en utilisant les possibilités offertes par le nouveau régime indemnitaire, soit recruter de nouveaux fonctionnaires ou des non titulaires. Certaines collectivités devront choisir entre le qualitatif et le quantitatif, à supposer que les primes rémunèrent l'efficacité et la qualité du travail de leurs bénéficiaires. Par ailleurs, les nombreux départs à la retraite qui s'annoncent vont faire du nouveau régime indemnitaire un argument de poids lors du recrutement des agents et l'on peut parier sans risque que s'ouvre une ère nouvelle de concurrence sur le marché de l'emploi territorial entre les collectivités et même, pour ne pas dire surtout, vis-à-vis des structures intercommunales.

2. - Néanmoins, il convient de prendre en compte deux éléments. La rémunération au mérite ou à la performance passe inévitablement par une évaluation de l'agent. Celui-ci doit alors connaître suffisamment à l'avance les objectifs qu'il doit atteindre. Seront-ils d'ordre quantitatif ou qualitatif ? Probablement faut-il s'accorder sur le fait que dans le monde de la gestion publique, la qualité du service rendu a plus d'importance que la seule productivité de l'administration. Par ailleurs, les critères de l'évaluation doivent aussi être connus par l'agent et définis de manière objective et raisonnable. Tout cela risque d'aboutir dans l'esprit des agents à la consécration d'un véritable « droit à l'indemnité ou à la prime », ce qui juridiquement paraît très contestable. En effet, dès lors que le régime indemnitaire est lié à la manière de servir, faudra-t-il admettre que le droit à la prime est constitué dès lors que l'agent a rempli ses objectifs ? (V. pour une réponse dans un sens plutôt positif à cette question : CAA Bordeaux, 11 sept. 2001, n° 99BX00089, Liot : Juris-Data n° 2001-171074). La question se posera à terme de savoir qui évaluera l'évaluateur ? Le second élément à prendre en considération est qu'à l'étranger on observe bien souvent que les systèmes de rémunération à la performance institués dans la fonction publique ont dérivé vers un égalitarisme annihilant les efforts de reconnaissance par les pouvoirs publics du mérite des agents. Peu à peu, le critère de l'ancienneté tend à reprendre le dessus sur celui de la qualité du travail.

3. - Il est impossible de faire état de toutes les primes et indemnités existantes dans la fonction publique territoriale. Certaines indemnités créées a priori pour la fonction publique de l'État sont applicables à la fonction publique territoriale en application du principe de comparabilité. On peut citer par exemple le décret n° 2002-1247 du 4 octobre 2002 relatif à l'indemnité représentative de sujétions spéciales et de travaux supplémentaires attribuée aux agents du corps des conducteurs automobiles et chefs de garage qui doit pouvoir être transposé aux cadres d'emplois de la fonction publique territoriale (Conducteur et chefs de garage). Il existe une foultitude de primes et indemnités et il convient de se reporter aux textes pour tenter à chaque fois d'en cerner les contours. Par exemple, l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires prévue par le décret n° 2002-1105 du 30 août 2002 peut être allouée au taux maxi-

mum aux fonctionnaires territoriaux exerçant des responsabilités dans le secteur sanitaire et social (D. n° 91-875, 6 sept. 1991, art. 6-1).

4. - Par conséquent, après avoir présenté les règles générales relatives au régime indemnitaire dans la fonction publique territoriale, l'on rappellera les différents régimes juridiques des primes et indemnités principales instituées depuis la réforme menée au début de l'année 2002.

EN UN CLIN D'OEIL

C'est l'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement public local qui fixe la nature, les conditions d'attributions et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires territoriaux. Peuvent percevoir des primes et indemnités les fonctionnaires à temps non complet, les fonctionnaires stagiaires mais aussi les agents non titulaires si la délibération de l'assemblée le prévoit expressément. Le taux moyen des primes est fixé par l'organe délibérant de la collectivité dans la limite des maxima prévus pour les primes de l'État servant de référence. Les primes et indemnités peuvent être modulées en fonction de la présence de l'agent et de sa manière de servir

2. Règles générales relatives au régime indemnitaire

5. -

6. - Principes généraux d'octroi des indemnités

o Compétence pour définir le régime indemnitaire

En vertu de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, les organes délibérants des collectivités locales peuvent définir le régime indemnitaire de leurs fonctionnaires dans la limite de celui attribué aux fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes. C'est l'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement public local qui fixe la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements.

Les indemnités de la fonction publique de l'État ne peuvent être étendues aux fonctionnaires territoriaux que dans les cadres d'emplois pour lesquels des textes réglementaires ont établi une équivalence (CE, 27 nov. 1992, n° 129600, Féd. intercom. CFDT et a. : Rec. CE, p. 427). Le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 établit des équivalences entre les grades territoriaux et ceux de la fonction publique de l'État. Par conséquent, les majorations d'indemnités servies à des fonctionnaires de l'État, fondées sur des critères de responsabilité liées à des fonctions particulières propres à la structure des services de l'État, n'ont pas de transposition possible dans la fonction publique territoriale et ne sont donc pas susceptibles d'être prises comme référence au profit de fonctionnaires territoriaux (Rép. min. n° 37989 : JO Sénat Q, 4 avr. 2002, p. 979).

Enfin, il appartient à l'autorité investie du pouvoir de nomination de déterminer le taux individuel de l'indemnité applicable à chaque fonctionnaire.

Pour la détermination du montant des indemnités, sont seuls pris en compte les emplois inscrits au budget de la collectivité ou de l'établissement effectivement pourvus. Les fonctionnaires territoriaux ne peuvent recevoir que les rémunérations accessoires prévues par un texte législatif ou réglementaire. Ainsi, dans le cas où l'assemblée délibérante d'un établissement public a prévu d'attribuer une prime de responsabilité au directeur général de cet établissement, l'agent qui a été chargé de ces fonctions mais qui n'a pas été nommé à cet emploi ne peut bénéficier de cette prime (CE, 5 sept. 2001, n° 217209, Synd. intercom. mixte d'équipement pour l'eau et l'assainissement).

o Bénéficiaires

Il est à signaler que peuvent aussi percevoir des primes et indemnités les fonctionnaires à temps non complet (au prorata de leur temps de travail), les fonctionnaires stagiaires mais aussi les agents non titulaires si la délibération de l'assemblée le prévoit expressément.

Ces primes sont fixées dans les limites de plafonds propres à chaque cadre d'emplois. Leur montant global est déterminé par l'assemblée délibérante de la collectivité, qui fixe également les bénéficiaires du régime indemnitaire et le taux moyen retenu pour chaque prime, dans la limite des maxima prévus pour les primes de l'État servant de référence, tandis que l'autorité investie du pouvoir de nomination en désigne individuellement les bénéficiaires (CE, 28 juill. 1995, Cavazza : Juris-Data n° 1995-046918 ; Dr. adm. 1995, comm. n° 769).

o Principe de parité

Le Conseil d'État, dans un arrêt d'assemblée du 2 décembre 1994 Préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais, s'est fondé sur le principe de parité pour annuler la gratuité des prestations de chauffage, d'eau et d'électricité accordées à un directeur de centre de gériatrie. Il a considéré que « les collectivités territoriales doivent se conformer au principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques » (CE, ass., 2 déc. 1994, Préfet de la Région Nord-Pas-de-Calais : Juris-Data n° 1994-047709 ; Rec. CE, p. 529 ; AJDA 1995, p. 181, chron. L. Touvet).

Par la suite, le Conseil d'État a contrôlé à l'aune du principe de parité les primes et indemnités accordées par les collectivités à leurs agents (CE, 25 oct. 1996, Préfet du Morbihan : Juris-Data n° 1996-051198 ; Cah. fonct. publ. déc. 1996, p. 32. - CE, 4 mai 1998, Cne Mont-Dol : Dr. adm. 1998, comm. n° 247. - CAA Nancy, 25 févr. 1999, Cne Rantigny : AJFP 4/1999, p. 22. V. également pour les administrateurs territoriaux de la région : CE, 1er oct. 2001, n° 211233, Région Languedoc-Roussillon) ainsi que les avantages en nature (CE, 10 févr. 1997, Région Languedoc-Roussillon : Juris-Data n° 1997-050096 ; Dr. adm. 1997, comm. n° 179 : cas des logements de fonction) ou sociaux (M.-P. Chanlair, Pour l'application du principe de parité aux prestations sociales : AJFP 3/1996, p. 23). Ainsi, un établissement public de coopération intercommunale ne peut pas prévoir au profit de ses agents retraités une prime particulière dès lors que les agents de l'État ne bénéficient pas d'un régime équivalent (CE, 6 oct. 2000, District de l'agglomération nantaise : Juris-Data n° 2000-061186 ; Cah. fonct. publ. déc. 2000, p. 44). Il est à noter que ce principe de parité joue aussi à l'égard des non titulaires (CE, 28 juill. 1995, Delisle : Juris-Data n° 1995-044290 ; Rec. CE, p. 328).

Le principe de parité s'illustre donc comme un obstacle à ce que les collectivités accordent à leurs agents un régime indemnitaire plus avantageux que celui dont peuvent bénéficier les agents de l'État occupant des emplois similaires. Mais rien n'empêche les collectivités de décider de se situer en dessous du plafond fixé par les textes pour les agents de l'État, ce plafond constituant pour les fonctionnaires territoriaux une sorte « d'idéal » à atteindre (CAA Bordeaux, 28 mai 2001, n° 97BX00169, Dpt Pyrénées-Atlantiques : Juris-Data n° 2001-157262) bien que le nouveau régime indemnitaire laisse aux collectivités une très grande marge de manoeuvre notamment pour l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires et pour l'indemnité d'administration et de technicité.

Le législateur est intervenu pour en réduire la portée en instituant des exceptions :

- l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que « l'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement public local peut décider de maintenir, à titre individuel, au fonctionnaire concerné, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué soit par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'État servant de référence, soit par l'effet d'une modification des bornes indiciaires du grade dont il est titulaire » ;

- l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 précise quant à lui que « les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement ». Cette exception est pour le moins curieuse puisqu'elle privilégie les anciens fonctionnaires par rapport aux nouveaux. On peut légitimement se demander si le principe constitutionnel d'égalité n'a pas été violé par la loi.

Les compléments indemnitaires maintenus en application de l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 ne peuvent être accordés qu'aux agents qui étaient en fonction lors de l'entrée en vigueur de cette loi. Ils ne peuvent pas être étendus aux autres agents, y compris au sein de la même collectivité (CE, 30 nov. 1998, n° 187250, Cnè Puteaux : Juris-Data n° 1998-051118 ; Dr. adm. 1999, comm. n° 47).

Par ailleurs, les avantages indemnitaires conservés en vertu de cet article ne peuvent être actualisés que si leur revalorisation était elle-même prévue avant l'entrée en vigueur du nouveau statut général (CE, 12 avr. 1991, n° 118653, Préfet

du Val d'Oise : Juris-Data n° 1991-043510 ; Dr. adm. 1991, comm. n° 266. - CE, 29 déc. 1993, n° 105447, Préfet Région Lorraine : Juris-Data n° 1993-050487 ; Dr. adm. 1994, comm. n° 68).

Modulation des primes et indemnités

o Modulation par l'organe délibérant de la collectivité

L'assemblée délibérante peut mettre en place tout dispositif de répartition des primes et indemnités à la condition que ce dispositif n'aboutisse pas à dépasser les dotations indemnitaires du corps de référence de l'État. Dans ce cadre, l'assemblée délibérante fixe la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de la collectivité (D. n° 91-875, 6 sept. 1991, art. 2). Il est en effet nécessaire que la délibération précise les critères d'attribution que la collectivité a entendu adopter (CE, 6 oct. 1995, n° 154766, Préfet Haute-Corse).

La liberté des collectivités est cependant entravée. Ces dernières sont dans l'obligation de respecter les plafonds fixés par les textes régissant les primes et indemnités. Elles ont également l'obligation, au nom du principe de parité de respecter les limites fixées par les textes applicables à la fonction publique de l'État.

Certaines collectivités ont choisi d'instaurer une égalité des régimes indemnitaires entre filières administrative et technique (attachés et ingénieurs subdivisionnaires).

o Modulation en fonction de la présence de l'agent

Par exemple, une collectivité locale peut décider que les primes de ses agents seront modulées en tenant compte de leur présence. Il ne s'agit pas là d'une nouvelle prime, qui contreviendrait alors au principe de parité puisqu'il n'y a pas d'équivalent pour les personnels des préfectures, mais d'une modalité de répartition (Réponse à E. Hamel, JO Sénat Q, 7 janv. 2000, pp. 323-324). On peut néanmoins se demander s'il est logique, pour ne pas dire moral, de récompenser les agents pour leur présence sur leur lieu de travail. Le « présentisme » mérite-t-il récompense ?

En revanche, est illégale la délibération d'une commune instituant une retenue sur l'ensemble des indemnités et primes par jour de congé de maladie et instaurant par ailleurs une prime aux agents ayant moins de dix jours de congés de maladie, cette prime étant financée grâce aux retenues opérées sur les agents absents (TA Toulouse, 1er févr. 2000, Synd. FO c/ Cne Montauban ; AJFP 4/2000, p. 37).

o Modulation en fonction de la manière de servir

Il est tout à fait possible de moduler le régime indemnitaire des agents en fonction de l'appréciation de leur manière de servir et de leur évaluation professionnelle. Cette évaluation aura d'autant plus de signification que le fonctionnaire exercera des responsabilités importantes. Ainsi, dans certaines collectivités, à côté de la notation réglementaire prévue par les textes, a été instaurée une évaluation individuelle après fixation d'objectifs annuels et c'est le résultat de cette évaluation sans incidence a priori sur la notation qui sera retenu pour l'obtention d'une prime.

Intercommunalité et régime indemnitaire

o Exception au principe de parité

L'article 64 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale indique que l'organe délibérant d'un établissement public de coopération intercommunale peut décider du maintien, à titre individuel, des avantages acquis au profit des agents affectés dans cet établissement qui bénéficiaient desdits avantages au titre de l'emploi qu'ils occupaient antérieurement dans une commune membre de l'établissement public de coopération intercommunale.

o Transfert de personnels des communes aux EPCI

La règle édictée par le législateur est simple : l'article 46 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité dispose que le transfert de compétences d'une commune à un EPCI entraîne le transfert du service ou de la partie de service chargé de sa mise en oeuvre. Les fonctionnaires territoriaux et agents non titulaires de droit public qui remplissent en totalité leurs fonctions dans un service sont transférés automatiquement et obligatoirement par la loi. Pour les fonctionnaires territoriaux qui exercent pour partie seulement dans un service ou une partie de service transféré, ces derniers voient leur situation réglée par une convention entre la commune concernée et l'EPCI. Ce même article 46 précise que les fonctionnaires et agents non titulaires transférés soit de manière obligatoire, soit de manière conventionnelle, « conservent s'ils y ont intérêt, le bénéfice du régime indemnitaire qui leur était applicable ». La règle est d'ailleurs identique lorsqu'à l'inverse, par suite de modifications des statuts de la communauté, des personnels de celle-ci

sont transférés à des communes. Cette règle s'explique aisément dans la mesure où l'accord des agents n'est pas sollicité sur l'opportunité de leurs transferts.

La conséquence de cette disposition législative la plus évidente est que des agents transférés à un EPCI qui, appartenant au même cadre d'emplois et de même grade, vont bénéficier de régimes indemnitaires différents, plus ou moins favorables selon leurs communes d'origine. Il est probable que l'EPCI d'accueil ne pourra que procéder à un alignement du régime indemnitaire de tous les agents transférés en se fondant sur l'indemnité la plus élevée. Il n'est donc pas sûr que les économies d'échelle attendues par le législateur soient réalisées (D. Jean-Pierre, Intercommunalité et fonction publique territoriale dans la loi du 27 février 2002 : JCP A 2002, n° 3, 1093).

3. LE NOUVEAU RÉGIME INDEMNITAIRE

7. -

8. - Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS)

o Régime général

Bénéficiaires. Les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS) sont définies par le décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002. Selon ce texte, cette indemnité peut être versée aux fonctionnaires appartenant à des corps des services déconcentrés de l'État de catégorie A, ainsi qu'aux fonctionnaires de catégorie B dont l'indice est supérieur à 380.

À titre exceptionnel, des agents de catégorie B dont la rémunération est supérieure à celle qui correspond à l'indice brut 380 peuvent bénéficier de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) en lieu et place de l'IFTS dès lors qu'ils bénéficient des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), c'est-à-dire qu'ils effectuent des missions impliquant la réalisation effective d'heures supplémentaires. Il revient aux collectivités de délibérer sur la nature des emplois ou des fonctions susceptibles de justifier cette exception.

Détermination du montant de l'IFTS. Le montant de l'IFTS peut varier selon le supplément de travail fourni et l'importance des sujétions auxquelles le bénéficiaire est appelé à faire face dans l'exercice effectif de ses fonctions. Il n'y a pas lieu à versement de l'IFTS en cas d'absence de service fait (CE, 4 sept. 1995, n° 151646, Malick). Vraisemblablement, les fonctionnaires placés en congé maladie n'auront pas droit à percevoir l'IFTS puisque celle-ci est liée à l'exercice effectif des fonctions.

Le montant de l'IFTS fait l'objet d'une indexation sur la valeur du point fonction publique. Cette précision est importante dans la mesure où l'IFTS devra désormais faire l'objet d'une revalorisation automatique dans les mêmes conditions que le traitement des agents. Car auparavant, faute d'une clause d'indexation du montant de l'IFTS, le pouvoir réglementaire était contraint de publier régulièrement, souvent avec du retard, des arrêtés fixant le montant des taux moyens permettant de calculer l'enveloppe budgétaire disponible et les plafonds individuels.

Attribution de l'IFTS. Les agents éligibles aux IFTS des services déconcentrés sont classés en trois catégories par l'article 1er du décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002. À ces catégories correspondent des montants moyens annuels de l'IFTS. Le montant des attributions individuelles ne peut excéder huit fois le montant moyen annuel attaché à la catégorie à laquelle appartient l'agent.

Le décret du 14 janvier 2002 ne précise pas s'il existe un éventuel crédit global limitant les attributions individuelles. Dès lors, les collectivités peuvent-elles désormais verser le montant maximal à chaque agent bénéficiaire, c'est-à-dire le montant moyen annuel multiplié par le coefficient 8 ? À cette question, le ministre de la Fonction publique n'a pas répondu (malgré Rép. min. n° 05438 : JO Sénat Q, 22 mai 2003, p. 1700).

Le versement de l'IFTS devrait être effectué mensuellement au plus tard le 1er janvier 2003.

Dans le cas où ces nouvelles catégories ont pour effet d'entraîner pour certains agents une diminution des montants moyens annuels, les critères de modulation des attributions individuelles peuvent compenser cette diminution. Sinon, une délibération de la collectivité peut maintenir les montants antérieurs perçus sur le fondement de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

Taux maximum. En vertu de l'article 3 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 (modifié par D. n° 2003-1013, 23 oct. 2003, art. 1er), l'IFTS peut être allouée au taux maximum aux fonctionnaires éligibles à cette indemnité qui exercent les fonctions de directeur général des services, de secrétaire de mairie d'une commune de moins de 3 500 habitants ou de

directeur d'un établissement public ne figurant pas sur la liste prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984.

Caractère exclusif de l'IFTS. L'IFTS ne peut être cumulée ni avec une autre indemnité pour travaux supplémentaires ni avec l'IAT.

IFTS et logement de fonction. L'IFTS ne peut être attribuée aux agents logés par nécessité absolue de service. Ainsi, les sapeurs-pompiers professionnels logés en casernement ou par nécessité absolue de service ne peuvent percevoir l'IFTS (D. n° 2003-1012, 17 oct. 2003 art. 2).

Cotisations et fiscalité. L'IFTS n'entre pas dans l'assiette des cotisations de retraite et de sécurité sociale des fonctionnaires titulaires et stagiaires affiliés à la CNRACL. En revanche, elle entre dans l'assiette des cotisations au régime général et à l'IRCANTEC pour les agents non titulaires et les fonctionnaires occupant des emplois à temps non complet de moins de 28 heures.

L'IFTS entre pour tous les bénéficiaires dans l'assiette de la CSG, de la CRDS et de la contribution de solidarité.

L'IFTS est imposable.

o Régime de l'IFTS pour les administrateurs territoriaux

Attribution de l'IFTS. Les administrateurs territoriaux peuvent bénéficier de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires des administrations centrales instituée par le décret n° 2002-62 du 14 janvier 2002. Le montant de l'IFTS varie en fonction du supplément de travail fourni et l'importance des sujétions auxquelles le bénéficiaire est appelé à faire face dans l'exercice effectif de ses fonctions. La collectivité peut fixer d'autres critères de modulation que ceux prévus à l'État pour les administrateurs civils mais toujours dans le respect du principe de parité.

Le montant des attributions individuelles ne peut excéder le triple du montant moyen annuel attaché au grade ou à l'emploi de l'agent.

Caractère exclusif de l'IFTS. Cette indemnité ne peut être cumulée ni avec une autre indemnité pour travaux supplémentaires, ni avec l'IAT.

IFTS et logement de fonction. L'IFTS ne peut être attribuée aux agents logés par nécessité absolue de service (CE, 29 avr. 2002, n° 224944, 225074, 225313, Assoc. administrateurs territoriaux de France et a. : Juris-Data n° 2002-064256 ; JCP-A 2002, n° 1, 1011, note D. Jean-Pierre).

Indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS)

Bénéficiaires. Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires sont définies par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 qui abroge celui du 6 octobre 1950 (D. n° 50-1248, 6 oct. 1950). Il s'agit de rémunérer les agents pour les travaux supplémentaires qu'ils ont effectivement réalisés dans le cadre des règles relatives à la durée et à l'aménagement du temps de travail. Les IHTS peuvent être versées à tous les fonctionnaires de catégorie C et aux fonctionnaires de catégorie B lorsque la rémunération de ces derniers est au plus égale à celle qui correspond à l'indice brut 380, dès lors « qu'ils exercent des fonctions ou appartiennent à des corps, grades ou emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ». Il appartient à chaque collectivité de prendre une délibération fixant, par cadres d'emplois et fonction, la liste des emplois qui, en raison des missions exercées, ouvrent droit aux heures supplémentaires (D. n° 91-875, 6 sept. 1991, art. 2 modifié par D. n° 2003-1013, 23 oct. 2003). En l'absence d'équivalence entre les corps de la fonction publique de l'État et les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, la collectivité peut déterminer librement les fonctions ouvrant droit au versement des IHTS dans la limite des bornes indiciaires et des catégories hiérarchiques prévues par le décret du 14 janvier 2002.

Les décisions relatives à l'attribution des IHTS ne sont pas au nombre de celles qui doivent être motivées en application de la loi du 11 juillet 1979 et n'ont pas à être notifiées aux agents concernés (CAA Bordeaux, 26 juin 2000, n° 97BX00138, Fraimann).

Les agents non titulaires de droit public de même niveau et exerçant des fonctions équivalentes à celles accomplies par les fonctionnaires éligibles aux IHTS peuvent bénéficier de ces indemnités à la condition que leur contrat ne prévoit pas expressément un régime similaire d'indemnisation pour travaux supplémentaires. Ici encore, une délibération de la collectivité est nécessaire.

En cas de dépassement d'horaire, les sapeurs-pompiers professionnels peuvent percevoir, selon leur niveau indiciaire, les IHTS ou l'IPTS (D. n° 2003-1012, 17 oct. 2003, art. 2).

Condition préalable à l'attribution des IHTS. Le versement des IHTS est subordonné à la mise en oeuvre par la collectivité de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. Concernant les personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable (pointeuse, système de contrôle manuel, feuille de pointage) peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Dans certaines collectivités a été mis en place un logiciel des temps de travail, les agents ayant la possibilité de « badger » de manière classique par carte magnétique mais aussi par intranet depuis leur poste en s'identifiant à l'aide de leur carte ou encore par téléphone, par touche ou vocalement.

Un tel décompte peut aussi être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est inférieur à 10.

Notion et nombre d'heures supplémentaires. Au sens du décret du 14 janvier 2002, sont considérées comme heures supplémentaires les heures effectuées à la demande de l'autorité territoriale dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail. Le travail supplémentaire accompli entre 22 heures et 7 heures est considéré comme travail supplémentaire de nuit.

Le nombre des heures supplémentaires accomplies dans les conditions fixées par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures.

Cependant, lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision de l'autorité territoriale qui en informe immédiatement les représentants du personnel au comité technique paritaire compétent.

Enfin, à titre exceptionnel, il est possible que soient accordées des dérogations au contingent mensuel après consultation du comité technique paritaire. Il revient à l'assemblée délibérante de la collectivité de fixer la liste des fonctions pouvant nécessiter ces dépassements horaires dans les limites toutefois prévues par la réglementation sur la durée du temps de travail (D. n° 2001-623, 12 juill. 2001. - Rép. min. n° 04944 : JO Sénat Q, 29 mai 2003, p. 1752).

Il appartient à la collectivité de choisir entre la compensation ou l'indemnisation.

Rémunération des heures supplémentaires. La rémunération horaire est déterminée en prenant pour base exclusive le montant du traitement brut annuel de l'agent concerné, augmenté de l'indemnité de résidence, divisé par 1 820. Les heures supplémentaires sont indemnisées à hauteur de 107 % du taux horaire pour les 14 premières heures et de 127 % pour les heures au-delà (11 heures maximum).

L'heure supplémentaire est majorée de 100 % lorsqu'elle est effectuée de nuit et des 2/3 lorsqu'elle est effectuée un dimanche ou un jour férié, ces deux majorations ne pouvant se cumuler.

Pour les agents à temps partiel, le taux horaire est déterminé en divisant le montant annuel du traitement et de l'indemnité de résidence de l'agent par 52 fois la durée réglementaire de service par semaine. Ce calcul s'applique quelle que soit la nature des heures (travail de nuit, travail dominical).

Compensation des heures supplémentaires. La compensation des heures supplémentaires peut être réalisée, en tout ou partie, sous la forme d'un repos compensateur. Une même heure supplémentaire ne peut donner lieu à la fois à un repos compensateur et à une indemnisation au titre du décret du 14 janvier 2002.

La circulaire du 11 octobre 2002 relative au nouveau régime indemnitaire des heures et travaux supplémentaires dans la fonction publique territoriale (NOR : LBL/B02/ 10023C) précise que « le temps de récupération accordé à un agent est égal à la durée des travaux supplémentaires effectués. Une majoration pour nuit, dimanche ou jours fériés peut être envisagée dans les mêmes proportions que celles fixées pour la rémunération. Cette récupération peut être encadrée localement dans une période déterminée par l'autorité territoriale. Dès lors que ce temps de récupération est inférieur à la durée des heures supplémentaires effectuées, la collectivité peut rémunérer par des IHTS les heures non compensées par le repos ».

IHTS et astreinte. Les IHTS ne peuvent être versées au titre d'une période d'astreinte. L'astreinte est une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration. Toute-

fois, lorsque des interventions sont effectuées au cours d'une période d'astreinte, ne sont pas compensées et donnent lieu à la réalisation d'heures supplémentaires, elles peuvent être rémunérées à ce titre (D. n° 2002-60, 14 janv. 2002, art. 9).

Caractère exclusif des IHTS. Les IHTS sont exclusives des IFTS, des indemnités perçues par les personnels enseignants soumis à un régime spécifique d'indemnisation des heures supplémentaires et de toute autre indemnité de même nature. Elles ne peuvent être cumulées avec des indemnités pour frais de déplacement accordées au titre de la même période (D. n° 2002-60, 14 janv. 2002, art. 9). Néanmoins, les policiers municipaux et les gardes champêtres peuvent cumuler les IHTS avec l'indemnité spéciale de fonctions (D. n° 97-702, 31 mai 1997, art. 1er).

Les IHTS ne peuvent être cumulées avec le repos compensateur.

IHTS et logement de fonction. Les agents logés par nécessité absolue de service peuvent prétendre aux IHTS.

Cotisations et fiscalité. Les IHTS n'entrent pas dans l'assiette des cotisations de retraite des fonctionnaires et stagiaires affiliés à la CNRACL. En revanche, elles entrent dans l'assiette des cotisations au régime général de sécurité sociale et à l'IRCANTEC pour les agents non titulaires et pour les fonctionnaires occupant des emplois à temps non complet de moins de 28 heures.

Pour tous les bénéficiaires, elles entrent dans l'assiette de la CSG, de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et de la contribution de solidarité.

Cette indemnité est imposable.

Indemnité d'administration et de technicité (IAT)

Bénéficiaires. Cette indemnité forfaitaire est attribuée en fonction du grade de l'agent et est indifférente à la réalisation d'heures ou travaux supplémentaires. Elle est définie par le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'indemnité d'administration et de technicité. Cette indemnité peut être attribuée aux fonctionnaires de catégorie C et aux fonctionnaires de catégorie B dont la rémunération est au plus égale à celle qui correspond à l'indice brut 380 dans le respect du principe de parité avec les fonctionnaires de l'État. La circulaire du 11 octobre 2002 indique quels sont les cadres d'emplois et grades de la fonction publique territoriale éligibles à l'IAT par rapport aux corps de référence de l'État.

L'article 3 du décret n° 2003-1013 du 23 octobre 2003 permet aux policiers municipaux et aux gardes champêtres de bénéficier de l'IAT dans les conditions prévues par le décret du 14 janvier 2002 et de cumuler cette indemnité avec l'indemnité spéciale de fonctions instituée par l'article 1er du décret n° 97-702 du 31 mai 1997 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires du cadre d'emplois des agents de police municipale et du cadre d'emplois des gardes champêtres.

Détermination du montant de l'IAT. Le décret du 14 janvier 2002 prévoit que le montant moyen annuel de l'IAT est calculé par application à un montant de référence annuel fixé par grade d'un coefficient multiplicateur d'ajustement compris entre 1 et 8. Ce montant de référence annuel est indexé sur la valeur du point fonction publique. Dès lors, le montant maximum de l'enveloppe de l'IAT, calculé pour chaque grade ou catégorie, correspond au montant de référence du grade multiplié par le coefficient multiplicateur de 8 et par le nombre de ce grade.

Ce sont les collectivités qui choisissent le coefficient.

Enfin, à titre individuel, chaque agent de la catégorie ou du grade pourra percevoir au maximum le montant de référence auquel est appliqué le coefficient multiplicateur 8.

La circulaire du 11 octobre 2002 donne un exemple que nous reprenons :

Dans le cas où le coefficient est fixé à 8 : si une collectivité compte 7 agents administratifs rémunérés en échelle 3, compte tenu du taux de référence fixé à 419 euros, le montant maximum de l'IAT affecté à cette catégorie de personnel sera de $(419 \text{ euros} \times 8) \times 7 = 23\,464$ euros (montant moyen = taux de référence \times coefficient 8). Dans ce cas, tous les agents pourront percevoir au maximum 3 352 euros.

Lorsque le coefficient est fixé à 4. Pour la catégorie de personnels précitée, le montant de l'IAT affecté à cette catégorie de personnel sera de $(419 \text{ euros} \times 4) \times 7 = 11\,732$ euros (montant moyen = taux de référence \times coefficient 4). Dans ce cas, si un agent perçoit le maximum, c'est-à-dire 3 352 euros, les autres agents se partageront les 8 380 euros restants.

Attribution de l'IAT. L'attribution individuelle de l'IAT peut être modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions (D. n° 2002-61, 14 janv. 2002, art. 5).

La collectivité est libre d'assurer la répartition individuelle de l'enveloppe globale de l'IAT en fonction des critères dégagés par l'assemblée délibérante dans le respect des plafonds découlant du régime indemnitaire de référence de l'État. Mais les critères de modulation arrêtés par la collectivité peuvent être différents de ceux définis par l'État.

Par ailleurs, le versement de l'IAT peut être effectué selon une périodicité autre que mensuelle. Mais à compter du 1er janvier 2003, l'IAT devra être versée à un rythme mensuel.

L'IAT est exclusive de toute autre indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS).

IAT et logement de fonction. L'attribution d'un logement par nécessité absolue de service ne fait pas obstacle à l'octroi de l'IAT.

Cotisations et fiscalité. Cette indemnité n'est pas prise en compte dans l'assiette des cotisations de retraite des fonctionnaires territoriaux affiliés à la CNRACL. En revanche, elle entre dans l'assiette des cotisations au régime général de sécurité sociale et à l'IRCANTEC pour les fonctionnaires occupant des emplois à temps non complet de moins de 28 heures. Pour tous les bénéficiaires, elle entre dans l'assiette de la CSG, de la contribution pour le remboursement de la dette sociale et de la contribution de solidarité.

L'IAT est imposable.

Prime technique de l'entretien, des travaux et de l'exploitation (PTETE)

La PTETE a été instituée par le décret n° 2002-534 du 16 avril 2002 pour certains personnels du ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement. Cette prime est évidemment transposable à la fonction publique territoriale si les collectivités le décident. Elle concerne les agents d'entretien et de salubrité territoriaux, les agents de maîtrise et les contrôleurs de travaux (V. J. Bazin, Le régime juridique de la prime de l'entretien des travaux et de l'exploitation : Gaz. cnes, 13 mai 2002).

Détermination du montant de la PTETE. Les montants minimal et maximal de la PTETE sont fixés par arrêté conjoint des ministres de l'Équipement et du Budget. En application du principe de parité, les collectivités ne pourront dépasser ce montant.

Le montant maximal de la prime ne peut dépasser le double du montant minimal.

Néanmoins, les agents qui occupent des postes d'exploitation, d'entretien et de travaux routiers dans les zones sujettes à des conditions particulières (climatiques, montagne, voies routières à fort trafic, gestion des tunnels routiers ou des voies navigables à grand gabarit) peuvent bénéficier d'un déplaçonnement.

Le montant des attributions individuelles est déterminé par décision de l'autorité exécutive territoriale.

Le décret ne précise pas si la prime est annuelle ou mensuelle, mais au vu de l'importance des montants pouvant être perçus, le texte doit être compris comme fixant un montant annuel.

La prime doit être fixée par type de poste de travail homogène en tenant compte des contraintes autres que celles donnant lieu au versement de l'indemnité de sujétions horaires prévue par le décret n° 2002-532 du 16 avril 2002.

Cette prime est versée mensuellement.

Caractère exclusif de la PTETE. Les agents qui perçoivent l'IAT ne peuvent la cumuler avec la PTETE. C'est pourquoi les agents d'entretien ne sont pas pris en compte par le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002. Il a alors été envisagé pour pallier cette difficulté d'assimiler les agents d'entretien sur le 1er grade d'ouvrier professionnel, ce corps étant éligible à l'IAT (Rép. min. n° 07815 : JO Sénat Q, 11 sept. 2003, p. 2795), ce qui fut fait par le décret n° 2003-1012 du 17 octobre 2003.

Mais le cumul avec les IHTS est possible. De même, a priori, ce régime indemnitaire n'est pas incompatible avec la prime de service et de rendement.

Cotisations et fiscalité. La PTETE n'entre pas dans l'assiette des cotisations de retraite des fonctionnaires titulaires et stagiaires affiliés à la CNRACL. Cependant, elle entre dans l'assiette des cotisations au régime général de sécurité sociale à l'IRCANTEC pour les fonctionnaires occupant des emplois à temps non complet de moins de 28 heures. Vis-à-vis de tous ses bénéficiaires, la PTETE entre dans l'assiette de la CSG, de la contribution pour le remboursement de la dette sociale et de la contribution de solidarité.

Cette prime est imposable.

DOCUMENT 3

La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales n° 4, 19 Janvier 2009, 2017

La rémunération à la performance

Etude rédigée par : Florence Lérique
maître de conférences
CERDARE, université Montesquieu Bordeaux IV

Les rémunérations des fonctionnaires

Sommaire

Introduction

1. - La performance n'est plus étrangère à la sphère publique, c'est même l'inverse. On la trouve à tous les niveaux du droit administratif, pour les finances publiques, la gestion publique^{Note 2}, les contrats de partenariat^{Note 3}, l'organisation administrative de l'État^{Note 4}, la domanialité publique ou encore pour la **rémunération des fonctionnaires**. L'exigence de performance est partout. La question de l'efficacité de l'action publique est omniprésente, elle n'est plus légitime, par principe, car il faut « que les gestionnaires apportent la démonstration concrète du bien-fondé des actions engagées, de la qualité de la performance publique »^{Note 5}. La notion de performance permet ainsi de justifier la mise en place de nouvelles procédures administratives qui autorisent la réforme et la modernisation de l'État comme de la révision générale des politiques publiques.

2. - La performance, dans le domaine de la gestion, est le résultat ultime d'une entreprise ou d'une organisation pour réaliser une tâche dans les conditions optimales au regard de la qualité, du coût, de l'efficacité et de l'efficience. Dans une compétition sportive, la performance est le résultat chiffré d'une épreuve. Étymologiquement, le terme vient de l'anglais, *to perform* qui veut dire réaliser et de l'ancien français *parformer* qui signifiait parfaire.

3. - Avec ces précisions, ressort de la notion de performance l'idée qu'elle repose sur une évaluation chiffrée qui tend à la rendre objective, mais également que la notion de performance s'appuie sur une recherche de qualité, d'exigence voire d'excellence alors qu'elle peut revêtir un caractère éphémère notamment parce qu'elle ne peut être maintenue très longtemps. Si on prend le cas du sportif, sa performance est ponctuelle, il lui faut des phases de récupération. Plus près de nos préoccupations disciplinaires, c'est la circulaire du 7 juillet 2008 sur la réorganisation de l'Administration étatique qui nous donne une indication intéressante de ce qu'il faut entendre par performance des services déconcentrés de l'État, elle précise qu'il s'agit de meilleures prestations à un moindre coût. La question du coût et de la relation financière est un élément incontournable de la notion.

4. - Dans la sphère strictement juridique, la performance a été instaurée comme moteur de la dépense publique par la LOLF et depuis, les outils qui l'utilisent se sont multipliés, tels que les indicateurs de performance. On voit même pointer une autre évolution, comme celle de la loi du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat, qui transforme la rémunération du cocontractant liée à des objectifs de performance, d'une simple faculté en une véritable obligation.

5. - En réalité, la performance se répand dans différentes branches du droit administratif et devient non plus un simple objectif mais un impératif juridique. La question que posait il y a dix ans J. Caillosse dans une importante étude consacrée au droit administratif contre la performance publique, de savoir si le phénomène de la performance pouvait prétendre à un statut juridique reçoit aujourd'hui une réponse affirmative sans aucune ambiguïté^{Note 6}. Oui, la performance est devenue une catégorie juridique, même pour le modèle de fonction publique, alors que pour l'auteur de l'époque, ce dernier constituait un véritable bastion contre toute forme de performance tant la prévalence d'une conception de l'égalité était rigoureuse^{Note 7}.

6. - On peut chercher à distinguer la rémunération au mérite de la rémunération à la performance, même si les textes récents ne font pas forcément de différence^{Note 8}. Le statut de 1946 n'ignorait pas, déjà, les primes de rendement, le mérite se confondait alors avec la valeur professionnelle de l'agent et sa participation au bon fonctionnement du service, ces primes existent toujours sous des formes variées. Elles souffrent d'un défaut fréquemment dénoncé : leur application égalitariste qui en fait, en quelque sorte, un élément du statut. Aujourd'hui, les primes de performance ou de résultat veulent se démarquer des primes au mérite et tendent à être en relation directe avec la réalisation d'objectifs évalués et préalablement fixés, que les agents doivent atteindre.
7. - Dans le cadre d'une réflexion plus globale sur l'évolution de la fonction publique comparée aux exemples étrangers, la question des primes de performance est devenue à la mode en France alors que nous sommes restés longtemps réticents à la mise en oeuvre de cette modalité de rémunération des fonctionnaires^{Note 9}. Ce type de prime a d'abord été expérimenté et instauré de manière sectorielle dans certains ministères, le gouvernement souhaite, actuellement, élargir le champ d'application de cette procédure et créer une prime de fonctions et de résultats pour 200 000 fonctionnaires avant de la généraliser à toutes les catégories et branches de la fonction publique^{Note 10}.
8. - Même s'il y a une volonté de généraliser ces primes à toute la fonction publique, il semble, un peu présomptueux de parler de rémunération à la performance, tant la question est plus circonscrite d'un point de vue strictement matériel. En effet, les textes ou projets récents ne portent que sur l'instauration de primes de performance, satellite de la rémunération principale que constitue le traitement. Elles n'ont, à ce titre, aucun caractère statutaire, ni automatique, ni pérenne, ni égalitaire. Elles visent spécifiquement à favoriser l'individualisation de l'emploi occupé et l'atteinte par l'agent d'objectifs préalablement fixés. Les primes en question doivent récompenser la performance d'agents méritants et constituer un outil de gestion managériale des ressources humaines au coeur de la fonction publique.
9. - Or, justement, parler de rémunération à la performance est révélateur de la charge symbolique que revêt cette question. À bien y regarder, on ne peut que se demander pourquoi l'instauration d'une nouvelle prime réservée à certains corps focalise autant l'attention. Sauf à considérer que la nouvelle prime remplacera toutes les autres primes existantes, ce dont il est permis de douter et qu'elle sera effectivement attribuée à tous les corps, catégories et branches de la fonction publique.
10. - En fait, c'est qu'il ne s'agit pas d'une simple prime de plus, mais bien de l'introduction dans notre système de fonction publique d'un élément qui modifie et bouscule, en profondeur, la conception du lien d'emploi que l'on connaît depuis le statut de 1946. La prime de fonctions et de résultats, ainsi qu'elle est qualifiée, perturbe le schéma classique et consensuel selon lequel la fonction publique dans son ensemble est au service de l'intérêt général et qu'il ne s'agit pas pour les agents d'exercer un métier comme un autre mais bien un service. En effet, la prime de fonctions et de résultats inverse le schéma en laissant penser que c'est la fonction publique qui peut servir l'intérêt particulier des fonctionnaires en tant qu'individus formellement reconnus dans leurs performances. De plus, la logique interne de la prime de performance rompt avec la logique du droit, ordre de contrainte, en effet, dans la prime de résultats l'autorité administrative met en place une incitation ainsi qu'un mécanisme d'adhésion des agents qui sont censés y trouver une motivation pécuniaire à remplir leurs objectifs. La relation est moins empreinte d'unilatéralité qu'auparavant. C'est proprement une raison économique qui est ici en jeu^{Note 11}.
11. - L'indemnité de performance constitue, par ailleurs, une illustration de ce que, de plus en plus, la politique en matière de fonction publique est définie en corrélation étroite avec les contraintes budgétaires de l'État, la réforme de celui-ci et plus spécifiquement de la révision générale des politiques publiques^{Note 12}. En réalité, l'instauration d'une prime de performance symbolise aussi le passage d'une logique d'encadrement de la fonction publique strictement juridique à une logique qui intègre une rationalité économique. La performance est un instrument lié aux mécanismes du marché, elle irrigue donc de ses postulats économiques, financiers et gestionnaires les domaines dans lesquels elle est introduite.
12. - En définitive, la rémunération à la performance apparaît moins comme une question de droit de la fonction publique que comme un aspect de la gestion des ressources humaines en plein essor dans la fonction publique. Elle s'inscrit dans les conséquences de la législation financière, gestionnaire et économique du contexte de la LOLF. Au mieux, elle illustre l'affaiblissement du principe d'indépendance des législations, au pire la volatilité des disciplines, mais avant toute chose, l'importance de la LOLF dans la réforme de l'État. La rémunération à la performance est une conséquence directe de la Constitution financière. À tel point que les critiques, notamment syndicales, contre l'instauration de cette

prime trouvent peu d'écho au regard de la chronologie et du consensus dont a fait l'objet l'adoption et les principes de la nouvelle Constitution financière.

13. - Dans un premier temps, il sera évoqué en quoi la prise en compte de la performance comme variable dans la rémunération des agents introduit une rationalité économique qui n'est plus, de ce fait, une rémunération fondée exclusivement sur des éléments juridiques, alors que jusque-là cette seule logique prévalait. Dans un second temps, il conviendra d'observer que la prime de fonctions et de résultats est une procédure de juridicisation, au coeur de la fonction publique, de la notion même de performance.

1. La performance, une rationalité économique de la rémunération

14. - La LOLF a déplacé la frontière de la notion de dépense publique, d'une conception exclusivement juridique elle en fait également une décision économique. Il est logique que cette caractéristique rejaille sur toutes les dépenses publiques et notamment celles consacrées au personnel.

15. - La prime de fonctions et de résultats, traduction de la rationalité économique à la rémunération des agents publics, repose, tout d'abord, sur une évaluation de la performance qui constitue une nouveauté en tant que telle tant l'appréciation des mérites professionnels des agents était différente jusqu'à présent. Ensuite, la mise en oeuvre de la prime est également délicate puisqu'elle se heurte à des résistances multiples.

A. - L'évaluation de la performance

16. - De manière générale, la mesure de la performance nécessite un apprentissage et ne va pas de soi dans le fonctionnement quotidien de l'Administration française. Ainsi, « la mesure des performances reste un exercice compliqué et parfois virtuel », à tel point que « l'exécution du budget 2007 se situe encore dans une phase expérimentale de l'analyse de la performance »^{Note 13}. Dans tous les cas la mesure de la performance requiert, d'abord, des objectifs et des indicateurs de performance et un entretien personnalisé avec l'agent ensuite.

1° Les objectifs et indicateurs de performance

17. - Procédure structurante de la vie administrative et politique, le budget de l'État est aujourd'hui accompagné de projets annuels de performance qui fixent des objectifs de performance qui sont mesurés au moyen d'indicateurs précis qui comportent des cibles de résultats à moyen terme. Ils sont annexés aux projets de loi de finances, alors que les rapports annuels de performances sont quant à eux annexés aux projets de loi de règlement clôturant l'exercice budgétaire.

18. - Au niveau de la rémunération des fonctionnaires, on importe le principe et on ne fait que reproduire ce qui existe déjà pour les dépenses publiques, c'est-à-dire une relation étroite entre la mesure de la performance et l'allocation des ressources.

19. - Les objectifs et les indicateurs de performance tendent à introduire de l'objectivité et des critères de mesure pour apprécier si les résultats et les objectifs sont atteints. En effet, l'un des soucis de la mesure de la performance dans le secteur public c'est que l'on se situe face à des activités en dehors des marchés. « Les biens et services publics n'ont pas de prix de vente (même s'ils ne sont pas gratuits), ils ne sont pas souvent en situation de concurrence et l'information sur la productivité et la qualité de la gestion n'est pas spontanément disponible »^{Note 14}.

20. - Les économistes distinguent les objectifs de performance, des objectifs politiques, des objectifs opérationnels, des objectifs de processus ou des objectifs de moyens. Quant à eux, les objectifs de performance doivent attester l'amélioration de l'efficacité de la dépense^{Note 15}.

Ce que cela prouve, avant tout, c'est que la matrice intellectuelle de la prime de performance est le fruit de disciplines extérieures au droit, notamment l'économie et la gestion.

2° L'entretien d'évaluation

21. - L'évaluation tend à devenir la règle de l'appréciation portée sur la manière de servir d'un agent. Un décret de 2002 généralise l'entretien d'évaluation mais celui-ci est resté associé à la notation qui se trouve être très critiquée, alors même que seule la notation a une incidence effective sur l'évolution de la carrière des agents^{Note 16}.

22. - Dans le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique, J.-L. Silicani critique les résultats du décret de 2002 estimant qu'il est complexe et contre-productif. En effet, l'évaluation introduite en 2002 se surajoute à la notation mais en définitive seule cette dernière est prise en compte pour la carrière de l'agent^{Note 17}.

23. - Depuis septembre 2007, de manière expérimentale dans les ministères volontaires^{Note 18}, le gouvernement tente le remplacement de la notation par un entretien professionnel comme cela se fait de manière systématique dans le secteur privé. En fait, dans son Livre blanc le conseiller d'État propose de généraliser l'évaluation des agents et de mettre un terme à la procédure infantilissante de la notation. La proposition est présentée comme l'aboutissement de la chaîne de la réforme budgétaire initiée par la LOLF, notamment parce que « *l'Administration doit progressivement se soumettre à une évaluation généralisée : celle des organisations, des procédures ou des politiques publiques. Dans ce contexte, l'évaluation des agents constitue l'aboutissement de ce mouvement qui tend à généraliser la fixation d'objectifs transparents et la mesure des résultats obtenus* »^{Note 19}.

24. - Le décret du 17 septembre 2007 précise que l'entretien d'évaluation, assuré par le supérieur hiérarchique direct, doit permettre d'apprécier et de préciser au regard des critères et des objectifs préalablement fixés la valeur professionnelle de l'agent pendant la période de référence. De plus, le projet gouvernemental est également de favoriser une évaluation de la performance collective qui complétera l'évaluation individuelle.

25. - Le décret créant une indemnité de fonctions et d'objectifs au profit des personnels d'encadrement de la protection judiciaire de la jeunesse met en application les propositions précitées de J.-L. Silicani^{Note 20}. L'indemnité de fonctions et d'objectifs comprend deux parts, la première qui tient compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales, la seconde liée aux résultats fixée notamment au regard de la procédure d'évaluation individuelle. Le montant de cette part sera modulable, par application d'un coefficient, compte tenu des résultats de l'évaluation en question uniquement. Il n'est plus question de se référer à la notation de l'agent.

B. - Une culture managériale

26. - La LOLF introduit à tous les niveaux une culture différente de celle qui existait dans l'Administration, c'est la culture du résultat, c'est-à-dire le fait de fixer des objectifs à l'action publique puis d'évaluer dans quelle mesure les objectifs ont été réalisés. Pour les fonctionnaires, la culture du résultat repose d'abord sur la motivation et la responsabilité ensuite.

1° La motivation

27. - L'instauration d'une prime de performance est également fondée sur l'idée qu'en permettant aux agents qui en bénéficient d'augmenter leur rémunération cela constitue une motivation propre à faire en sorte qu'ils adhèrent aux objectifs de leur service.

« Pour que les collaborateurs du programme se retrouvent dans les objectifs et les cibles de résultats du programme, il faut créer un consensus fondé sur le partage de valeurs communes. Comme il n'y a pas de traduction mécanique possible des objectifs d'une politique de l'État dans les objectifs des individus, il appartient aux responsables de donner aux objectifs et aux cibles de résultats un sens tangible pour tous les agents afin de rendre la démarche de performance mobilisatrice par elle-même »^{Note 21}.

28. - La culture managériale rencontre des difficultés d'acclimatation au système de fonction publique en France. Dès 1999, J. Caillousse relevait d'ailleurs que tel était « au fond le paradoxe de ces politiques de modernisation. Elles confirment le discours de la nécessaire conservation du statut de la fonction publique, tout en soutenant une critique de la gestion publique qui implique sa remise en cause »^{Note 22}.

2° La responsabilité

29. - La LOLF a favorisé de nouvelles conditions de responsabilités managériales issues de la fixation d'un cadre d'objectifs mesurables par des indicateurs, « une responsabilité liée à la mise en place de marges de manoeuvre réelles par la globalisation des enveloppes par destination au niveau du programme et une responsabilité issue de l'allègement des contrôles a priori résultant du caractère contraignant de la nomenclature des dépenses par nature »^{Note 23}.

30. - La responsabilité managériale constitue, sans doute, une dimension novatrice de la responsabilité pour les cadres de la fonction publique. Elle se mesurera principalement par rapport aux cibles de résultat à atteindre.

31. - Cette nouvelle notion de responsabilité ne sera considérée comme effective que si elle peut entraîner des conséquences négatives ou positives pour le responsable. En fait, elle n'est effective que si elle est sanctionnée et donc, avant tout, appréciée sans application de critère automatique. Il reviendra au supérieur hiérarchique voire au ministre d'apprécier les résultats de gestion et de faire la part de ce qui relève de la responsabilité de gestion ou managériale de ce qui doit être mis sur le compte d'aléas externes ou internes, qui dépasse le champ de responsabilité du manager. Les aléas de conjoncture ne doivent pas être inscrits au passif du fonctionnaire. La part des choses pourra s'avérer délicate pour le responsable politique et injuste voire arbitraire pour l'agent public.

32. - Si la rémunération à la performance n'est en soi qu'une conséquence de principes budgétaires et économiques et nécessite une adaptation au contexte juridique de la fonction publique, la prime de fonctions et de résultats constitue la panoplie juridique choisie. La prime autorise une incarnation de la mesure de la performance des agents publics pour réguler leur rémunération, introduire de la modularité et favoriser la gestion des ressources humaines.

2. La prime de fonctions et de résultats, une voie de juridicisation de la performance

33. - La prime de fonctions et de résultats annoncée en novembre 2008 devrait concerner 198 200 fonctionnaires de l'État de la filière administrative dont notamment les intendants d'établissements scolaires, les juristes de ministères, les responsables de ressources humaines en préfecture. Tout d'abord, la prime doit se traduire sur le niveau de rémunération des agents dans le sens d'une amélioration, elle conduit ensuite à une individualisation du lien d'emploi.

A. - L'incidence sur la rémunération

34. - L'introduction de la rémunération à la performance est un moyen de se pencher sur les dysfonctionnements du système de fonction publique en France, comme la complexité et l'opacité des modes de rémunération dénoncés par la Cour des comptes, le manque d'outils de différenciation des carrières et de récompense des mérites. L'une des ambitions affichée du projet réside en une amélioration de la rémunération des fonctionnaires, il autorise aussi une modularité de la rémunération.

1° Une amélioration de la rémunération

35. - La manière dont la prime de fonctions et de résultats est conçue pour les cadres de la fonction publique rejoint la volonté de donner plus de responsabilités aux chefs de service en matière de gestion des ressources humaines et d'en tirer les conséquences en termes financiers. Ceci constitue l'une des propositions du Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique^{Note 24}.

36. - Pour la haute fonction publique, la prime est présentée comme un moyen d'augmenter la rémunération des agents jugée trop faible au regard de ce qui existe dans le privé. Une indemnité de fonctions et de résultats a d'ailleurs été instituée en ce sens, en 2004, au profit de certains personnels des administrations centrales pour prendre en compte la nature des fonctions exercées et la manière de servir appréciée au terme d'une évaluation^{Note 25}. Le coefficient de fonctions est modulé pour tenir compte de la nature des fonctions exercées en termes de responsabilité, d'expertise et de sujétion. L'expérimentation de cette indemnité a fait suite au rapport de J.-L. Silicani et de F. Lénica sur la rémunération au mérite des directeurs d'administration centrale de février 2004. Ainsi, en 2004 et 2005, quarante-quatre directeurs d'administration centrale ont perçu l'indemnité de fonctions et de résultats versée au regard des résultats atteints. L'expérimentation, jugée positive, a fait l'objet d'une réglementation en 2006 instituant une indemnité de performance afin de pren-

dre en compte les résultats obtenus par les directeurs d'administration centrale ou ceux exerçant des fonctions équivalentes^{Note 26}.

37. - L'attribution de la prime repose sur une évaluation des résultats atteints au regard des objectifs fixés annuellement par le ministre de tutelle. L'évaluation annuelle et individuelle des directeurs doit tenir compte de la réalisation des objectifs et la « qualité de la conduite » des administrations elles-mêmes, placées sous l'autorité du directeur. Le montant de l'indemnité est fixé en fonction des résultats de l'évaluation et présente l'intérêt d'être modulable.

2° Une modularité de la rémunération

38. - Il semblerait que ce soit la modularité qui soit recherchée dans l'instauration de la prime de fonctions et de résultats. La modularité des primes permet d'individualiser la rémunération. C'est désormais une recherche qui ne se limite pas à la fonction publique, il n'y a qu'à évoquer la modularité dans l'organisation administrative de l'État au niveau des services déconcentrés, la modularité recherchée rompt avec le principe d'unité de l'organisation administrative pour tenir compte des particularités du contexte local.

Comment ne pas évoquer également la modularité des effets des décisions juridictionnelles, inaugurée avec l'arrêt AC^{Note 27} de 2004, aujourd'hui permise au Conseil constitutionnel via l'article 62, alinéa 2, de la Constitution ?

39. - Certains corps de fonctionnaires ou syndicats se sont opposés à l'instauration de ces primes, à l'image des magistrats qui ont protesté de manière formelle contre le décret instaurant une prime individuelle modulable au motif qu'elle contreviendrait à leur indépendance. En 2005, le Conseil d'État rejette ces arguments et estime que « la création d'une prime modulable, destinée à tenir compte de la quantité et de la qualité du travail fourni par un magistrat et, de manière générale, de sa contribution au bon fonctionnement du service public de la justice ne porte, par elle-même, aucune atteinte à l'indépendance des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions ; qu'elle ne porte davantage atteinte ni au principe d'égalité ni aux obligations de délicatesse et de dignité qui s'imposent à tout magistrat en vertu de l'article 43 de l'ordonnance portant loi organique du 22 décembre 1958 »^{Note 28}.

40. - Plus récemment, ce sont des recours contre les décisions individuelles d'attribution de la prime modulable qui sont déposés comme le montre un arrêt du Conseil d'État du 10 octobre 2007, magistrat, qui conteste le taux d'attribution individuelle de sa prime modulable. Le juge administratif considère notamment que le premier président de la cour d'appel de Poitiers, s'il a fait référence « à un contexte antérieur pour fixer la prime de M. A. à compter du 1er janvier 2006, a, comme il lui appartient de le faire, pris en compte la faiblesse de la contribution personnelle du requérant au bon fonctionnement de la juridiction et à l'activité juridictionnelle, et notamment l'allègement de service résultant, en 2005, de ses insuffisances précédentes qu'ainsi, le moyen tiré de l'erreur de droit doit être écarté »^{Note 29}. En fait, ici, le requérant se voit attribuer une prime de 5 % alors que la moyenne de celle-ci est fixée à 9 % pour sa juridiction. Au regard de la prime de résultats envisagée on peut en conclure que la conception égalitariste de ces primes n'a pas disparu. En effet, dans la grille envisagée dans le Livre blanc de juillet 2008, une évaluation insuffisante équivaut à une part variable nulle. Dans tous les cas, même si le chef de service dispose ainsi d'un pouvoir de modulation, ce dernier ne porte pas sur une part importante de la rémunération.

41. - La part variable de la prime de fonctions et de résultats telle qu'elle est envisagée est assez modeste. Le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique propose de distinguer une partie de la rémunération liée au grade et une partie liée à l'emploi, et ce ne serait que dans la composante fonctionnelle de la rémunération que l'on trouverait « une part fixe liée aux sujétions particulières du poste et une part variable déterminée au regard des résultats atteints »^{Note 30}. La part de la rémunération fonctionnelle pourrait être portée d'ici dix ans à 25 % de la rémunération totale et la part variable sera différente selon le niveau de l'emploi concerné avec une part variable à hauteur de 20 % pour les emplois de niveau V et à 5 % pour les emplois de niveau I. La modularité induit de l'individualisation dans le lien d'emploi.

B. - Une individualisation du lien d'emploi

42. - L'individualisation de la relation entre l'employeur et le fonctionnaire est illustrée, d'abord, par le passage d'une gestion strictement administrative des agents publics à une gestion des ressources humaines qui emprunte nombre d'éléments au secteur privé. L'individualisation du lien d'emploi repose, ensuite, sur une modularité des rémunérations permettant une différenciation effective des niveaux de rémunération pour tenir compte de l'engagement personnel des agents.

1° De la gestion administrative à la gestion des ressources humaines

43. - La question d'une meilleure gestion des ressources humaines dans la fonction publique incite à introduire des éléments propres aux systèmes de l'emploi et d'abandonner une culture exclusivement propre aux systèmes de la carrière. La montée en puissance de l'emploi dans le droit de la fonction publique française est illustrée, dans le cas de la rémunération, par la prime de fonctions qui concerne les contraintes et les responsabilités professionnelles assumées par le fonctionnaire.

44. - Par rapport à la gestion des ressources humaines, la rémunération à la performance ne peut être juste et efficace que si, parallèlement, l'évaluation est placée au coeur de la politique des ressources humaines dans la fonction publique. L'évaluation individuelle doit devenir un élément central pour l'évolution de la carrière des agents, elle doit constituer le principal facteur de toute décision positive ou négative influant sur la carrière. Précisément, le Livre blanc de juillet 2008 estime que la part variable de la rémunération doit être exclusivement fixée par l'appréciation portée sur l'agent. En outre, il est proposé que l'évaluation soit prise en compte pour l'avancement d'échelon, de grade ou de cadre statutaire ou d'emplois^{Note 31}.

45. - Pour la Cour des comptes comme pour le Conseil d'État, la rémunération liée à la performance contribuerait à moderniser la gestion des ressources humaines au sein de la fonction publique^{Note 32}. La réflexion sur la meilleure manière de concevoir la rémunération des fonctionnaires s'appuie également sur des exemples étrangers qui ont adopté la performance comme critère participant à la détermination des émoluments des fonctionnaires. Dans cette liste, on dénombre l'Australie, l'Allemagne, le Canada, la Corée du Sud, le Danemark, les États-Unis, la Finlande, l'Italie, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, le Royaume-Uni, la Suède ou la Suisse^{Note 33}.

2° Une relation financière en voie d'individualisation

46. - Le Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique propose de rénover et de simplifier profondément le régime actuel de rémunération afin de le rendre plus lisible et efficace. La rémunération de chaque agent titulaire comprendrait deux composantes, l'une liée au grade et l'autre à l'emploi, se substituant à l'ensemble des éléments actuels de rémunération, à l'exception du supplément familial de traitement.

47. - La rémunération statutaire correspondrait au grade de l'agent et intègre son niveau de qualification et son ancienneté. Elle serait déterminée par un indice, J.-L. Silicani propose qu'au sein d'un grade, l'avancement d'échelon s'effectue à l'ancienneté pour permettre un déroulement de carrière de base reconnaissant l'expérience acquise et pour alléger la gestion. Ce mécanisme existe dans de nombreuses entreprises. Cependant, si la valeur de l'agent est jugée insuffisante, l'avancement d'échelon pourra être suspendu^{Note 34}. Cela ne représente que la première part de cette composante de la rémunération mais on note quand même une possibilité de prendre en considération la valeur professionnelle de l'agent et ainsi d'individualiser le lien d'emploi même dans le cadre statutaire. L'évaluation individuelle pourra avoir des répercussions conséquentes sur la rémunération statutaire.

48. - La deuxième composante de la rémunération « nouvelle formule » qualifiée de fonctionnelle se subdivise pour correspondre, en premier lieu, au poste occupé par l'agent et ensuite à ses résultats. Elle doit permettre une différenciation selon les sujétions particulières des fonctions exercées et une individualisation plus prononcée des rémunérations. Cette composante serait fixée par le chef du service qui emploie l'agent, compte tenu de la cotation du poste (comme le lieu d'affectation), et des objectifs assignés à l'agent. La part variable sera déterminée par les résultats atteints. Il est envisagé de tenir compte des résultats collectifs du service.

49. - Si elle est adoptée, l'individualisation relative de la rémunération ne peut passer uniquement par la modularité de la prime de résultats, ou alors elle sera limitée au regard de la proportion qu'occupe cette prime dans la rémunération globale. Il semble que ce qui est surtout recherché c'est une plus grande flexibilité de la rémunération et l'évitement des effets égalitaristes de la mise en oeuvre des dispositions statutaires la concernant.

Note 1 Au moment où ces lignes sont écrites le décret annoncé a été publié. D. n° 2008-1533, 22 déc. 2008, relatif à la prime de fonctions et de résultats : Journal Officiel 31 Décembre 2008. Il fera l'objet d'un commentaire ultérieur.

Note 2 L. Ayrault, LOLF et droit administratif : Dr. adm. 2007, étude 2.

Note 3 L. n° 2008-735, 28 juill. 2008, relative aux contrats de partenariat : Journal Officiel 29 Juillet 2008. Je remercie G. Chamming's pour ses précieux conseils.

Note 4 Circ. 7 juill. 2008, relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État : Journal Officiel 9 Juillet 2008.

Note 5 J. Chevallier, *La gouvernance et le droit, mélanges P. Amselek : Bruylant, 2005, p. 189.*

Note 6 J. Caillosse, *Le droit administratif contre la performance publique* : AJDA 1999, p. 195.

Note 7 J. Caillosse, *art. préc.*

Note 8 D. n° 2008-1309, 11 déc. 2008, portant création d'une indemnité de fonctions et d'objectifs attribuée à différents personnels d'encadrement relevant de la protection judiciaire de la jeunesse : Journal Officiel 13 Décembre 2008. En effet, la prime créée comprend une part qui tient compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle prévue par la réglementation en vigueur et de la manière de servir. Ce qui n'est pas une rupture radicale avec la procédure précédente.

Note 9 F. Lérique, *La rémunération des fonctionnaires au mérite* : RD publ. 2007, p. 683.

Note 10 *Cons. Min. 26 nov. 2008, extraits* : le ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique a présenté une communication sur l'évaluation de la performance dans la fonction publique. « Le Gouvernement instaure la rémunération à la performance au sein de la fonction publique. Il s'agit de rompre avec des pratiques anciennes, qui ont fait primer l'uniformité et l'automatisme des rémunérations sur la reconnaissance effective des mérites et des talents. Alors que la rémunération sur objectifs se généralise à tous les directeurs d'administration centrale, d'entreprises ou d'établissements publics, le Gouvernement met en place une prime de fonctions et de résultats dont la vocation est beaucoup plus large. En effet, cette prime substitue aux multiples régimes indemnitaires existants un dispositif interministériel unifié, favorable à la mobilité. Le dispositif est constitué d'une part fonctionnelle, tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées par l'agent, et d'une part individuelle, modulée en fonction de l'atteinte par l'agent des objectifs qui lui ont été fixés. À partir de 2009, cette prime s'appliquera progressivement à tous les attachés et à vocation à s'étendre aux emplois de la filière d'administration générale et à d'autres corps à terme ».

Note 11 « Tous les systèmes juridiques se trouvent ébranlés par la poussée des faits économiques » ; A. Pirovano, Introduction critique au droit commercial contemporain : RTD com. 1985, p. 219 ; citation préf. E. du Pontavice, mélanges M. de Juglart : LGDJ, 1986, p. XI.

Note 12 Un autre exemple peut être donné par le rattachement dans le gouvernement Fillon du secrétariat d'État à la fonction publique au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, alors qu'il s'agissait auparavant d'un ministère propre.

Note 13 V. Dussart, *L'exécution de la loi de finances pour 2007* : RF fin. publ. sept. 2008, p. 159.

Note 14 *Cons. analyse économique, Économie politique de la LOLF : Doc. fr. 2007, p. 256.*

Note 15 *Cons. analyse économique, p. 264.*

Note 16 D. n° 2002-682, 29 avr. 2002, relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État : Journal Officiel 2 Mai 2002.

Note 17 J.-L. Silicani, *Livre blanc sur l'avenir de la fonction publique* : Doc. fr. 2008, p. 132.

Note 18 D. n° 2007-1365, 17 sept. 2007, portant application de l'article 55 bis de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État : Journal Officiel 19 Septembre 2007.

Note 19 J.-L. Silicani, *Livre blanc préc., p. 133.*

Note 20 D. n° 2008-1309, 11 déc. 2008, portant création d'une indemnité de fonctions et d'objectifs attribuée à différents personnels d'encadrement relevant de la protection judiciaire de la jeunesse : Journal Officiel 13 Décembre 2008.

Note 21 F. Mordacq, *La LOLF : un nouveau cadre budgétaire pour réformer l'État* : LGDJ, 2006, p. 224.

Note 22 J. Caillosse, *Le droit administratif contre la performance publique* : AJDA 1999, p. 195.

Note 23 *Cons. analyse économique, Économie politique de la LOLF préc.*

Note 24 *J.-L. Silicani, Livre blanc préc.*

Note 25 D. n° 2004-1082, 13 oct. 2004, relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales : Journal Officiel 14 Octobre 2004.

Note 26 D. n° 2006-1019, 11 août 2006, portant attribution d'une indemnité de performance en faveur des directeurs d'administrations centrales : Journal Officiel 12 Aout 2006, @.

Note 27 CE, ass., 11 mai 2004, n° 255886 : JurisData n° 2004-066645 ; Rec. CE 2004, p. 197, concl. C. Devys ; JCP A 2004, 1826, comm. J. Bigot ; JCP G 2004, I, 165, note Cl. Boiteau ; JCP G 2004, II, 10189, note J. Bigot ; Dr. adm. 2004, comm. 115, M. Lombard ; Dr. adm. 2007, étude 15, O. Dubos et F. Melleray ; Constr. - urb. 2004, repère 6, obs. Ph. Benoît-Cattin ; Procédures 2004, comm. 167.

Note 28 CE, 4 févr. 2005, n° 264843, Synd. magistrature et a. : JurisData n° 2005-067920 ; Rec. CE 2005, p. 33 ; JCP G 2005, IV, 1715 ; RFD adm. 2005, p. 450 ; AJDA 2005, p. 1519, note P. Planchet.

Note 29 CE, 10 oct. 2007, n° 295455 : JurisData n° 2007-072504 ; JCP A 2007, act. 938.

Note 30 *J.-L. Silicani, Livre blanc préc.*

Note 31 *J.-L. Silicani, Livre blanc préc., p. 134.*

Note 32 *C. comptes, La fonction publique de l'État, rapport public thématique : éd. JO, 2000 et 2001. - CE, Perspectives pour la fonction publique, rapport public : Doc. fr. 2003, p. 225.*

Note 33 *OCDE, Moderniser l'État. La route à suivre : éd. OCDE, 2005, spéc. p. 197 à 203.*

Note 34 *J.-L. Silicani, Livre blanc préc.*

DOCUMENT 4

Des primes au mérite pour les agents de la ville de Nice

Par Marion Cabellic

La formation des chefs de service et la mise en place d'entretiens d'évaluation outillés ont accompagné l'attribution, depuis 2002, d'une prime aux agents méritants.

A Nice (342 740 hab., Alpes-Maritimes), une véritable gestion des ressources humaines était devenue nécessaire dès 1997. Un plan de formation et des fiches de postes ont été élaborés et la mobilité interne développée. La ville souhaitait également instaurer des primes au mérite et mettre en place un entretien annuel d'évaluation fondé sur le management participatif par objectifs. « Alors que certaines collectivités optaient pour une méthodologie par groupe, nous avons choisi de procéder agent par agent, se souvient Marylène Barlatier, DRH de Nice. Chaque fonctionnaire a été reçu par la direction des ressources humaines pour pouvoir élaborer au mieux sa fiche de poste. » Un peu plus de cinq ans ont été nécessaires pour s'entretenir individuellement avec les quelque 7 000 agents de la ville.

Afin de pouvoir établir des primes au mérite, 400 évaluateurs (82 agents de catégorie C et 318 de catégorie A et B) ont suivi, de mars à octobre 2003, une formation de trois jours pour « manager les ressources humaines » et, ainsi, apprendre à définir des objectifs et à évaluer les agents. Un complément de formation est prévu cette année pour résoudre les difficultés auxquelles les évaluateurs ont été confrontés, la théorie n'étant pas toujours applicable à la réalité... « Le premier bilan est tout à fait satisfaisant, note Marylène Barlatier. La mise en place d'une fiche de vœux a été particulièrement précieuse. » Analysée ensuite par le service de la mobilité, elle complète celle concernant les besoins de formation. Ainsi, sur les 5 723 évaluations menées, 2 826 agents ont demandé un changement de grade et 1 261 une mobilité de poste, de responsabilité ou de service.

Des points à améliorer

Cette évaluation permet surtout de pouvoir attribuer au mieux la part variable des primes au mérite, une part fixe étant versée mensuellement. « Elles permettent de récompenser l'agent qui fait plus que ce qu'il lui est demandé. Si un agent n'obtient pas de prime, cela ne veut donc pas dire qu'il est un mauvais fonctionnaire, mais qu'il n'en a pas fait plus que les autres », précise la DRH. D'un budget de 2 millions d'euros, ces parts variables de primes au mérite sont réparties entre les agents d'un même grade au sein d'une même direction.

Selon le coefficient attribué, un attaché d'une direction donnée, grade pour lequel la base de calcul est de 1 024,20 euros pourra toucher jusqu'à 4 608,90 euros. Néanmoins, l'enveloppe totale à distribuer par grade dépendant du nombre d'agents, un attaché ne pourrait obtenir son coefficient maximum qu'à la condition qu'il y ait au moins cinq agents du même grade que lui dans sa direction. Pour déterminer le coefficient d'attribution, l'évaluateur se fonde sur la réalisation des objectifs de l'agent et sa façon de servir (motivation et conscience professionnelle, capacité de synthèse, d'initiative, d'adaptation aux situations nouvelles, respect des délais, esprit d'équipe, ponctualité, etc.).

Bien sûr, il reste des points à améliorer. Les délais de retour des fiches d'évaluation doivent être respectés pour ne pas dépasser le passage en commission administrative paritaire. En outre, si la DRH estime que ce dispositif est globalement positif, elle est consciente que certains services excentrés nécessiteraient plus d'attention.

Marylène Barlatier, DRH de la ville de Nice « La concertation limite les oppositions »

« Nous ne pouvons progresser et aller de l'avant qu'en nous écoutant les uns les autres. Nous avons mené un important travail de communication pour faire accepter ces réformes. Nous travaillons d'abord avec les syndicats en comité technique paritaire. Des réunions qui ont d'ailleurs doublé depuis un an et demi. Une fois les projets présentés et amendés par les syndicats, nous les présentons aux chefs de service. En procédant ainsi et en ayant des concertations en amont, on limite les oppositions. Un projet porté à la fois par l'encadrement et les syndicats ne peut ensuite qu'obtenir au moins 90 % d'acceptation. »

DOCUMENT 5

Dix ans de rémunération au mérite pour les agents d'Alès

Par Jean Lelong

La part variable de la rémunération des agents représente 16 % de leur traitement.

« Nous avons été l'une des premières collectivités à mettre en place un système formalisé de contrats d'objectifs par service », explique Alain Bensakoun, directeur général des services de la ville d'Alès (Gard). Dès lors, s'est rapidement posée la question de la gratification.

Contexte : de nouveaux outils : « Nous ne pouvions pas considérer de la même façon ceux qui faisaient des efforts pour atteindre leurs objectifs et les autres. Le régime indemnitaire, institué à cette époque, nous a fourni l'arsenal juridique nécessaire », poursuit le DGS. Initialement réservé aux cadres, le dispositif concerne aujourd'hui l'ensemble des agents. Le même raisonnement a conduit à modifier le mode d'attribution de la prime de fin d'année.

Aujourd'hui, la part variable de la rémunération représente environ 16 % du revenu moyen des agents. Pour un même grade, ce complément fluctue dans un rapport d'un à cinq environ. « Il y a une véritable échelle des rémunérations, commente Frédéric Jouve, directeur général adjoint chargé des ressources humaines. »

Mécanisme : des notes supprimées : La mise en œuvre du régime indemnitaire fait intervenir, à la fois, des critères collectifs et individuels. Les premiers (au nombre de trente) sont établis au niveau du service : ce sont les résultats obtenus en fin d'année au regard des objectifs du contrat. Cette appréciation, qui détermine l'enveloppe attribuée à chaque service, est pondérée, le cas échéant, par les retours émanant de la population, via les réunions de quartier ou l'enquête de satisfaction réalisée chaque année par téléphone.

La notation individuelle, qui prend en compte l'implication des agents dans l'activité du service, relève de l'appréciation des chefs de service. « Nous avons délibérément écarté la référence à la note administrative, qui a tendance à s'écraser entre 18 et 20 avec l'ancienneté », indique Frédéric Jouve. La prime de fin d'année, qui varie de 224 à 1 120 euros, fait intervenir l'absentéisme, pour un quart de la note (chaque jour d'absence au-delà de cinq jours enlève 14 euros sur un montant maximal de 280 euros). L'ensemble des agents est concerné, à l'exception des titulaires d'un contrat emploi aidé et de quelques non-titulaires.

Bilan : des chefs de service plus impliqués : « La rémunération au mérite a apporté une dynamique dans la façon de travailler », constate Alain Bensakoun. Le dispositif repose, toutefois, sur l'adhésion des chefs de service. « Certains n'hésitent pas à prendre leurs responsabilités, observe-t-il. Ce sont généralement les jeunes cadres. D'autres cherchent à "arrondir les angles". Mais nous gagnons du terrain. Au début, de 15 à 20 % d'entre eux utilisaient cette marge de manœuvre. Aujourd'hui, ils sont près de la moitié. »

Frédéric Jouve estime que le principe de la rémunération différenciée est désormais inscrit dans la culture municipale. « Les agents ont compris qu'il faut atteindre des résultats et que leur manière de servir est prise en compte. Certains, notamment parmi les agents d'exécution, accepteraient d'ailleurs mal que tout le monde soit traité sur le même plan et ils sont les premiers à réagir lorsqu'ils voient, par exemple, l'un de leurs collègues multiplier indûment les absences. »

Reste à faire admettre par tous le bien-fondé de l'évaluation. « C'est un vrai défi, reconnaît Frédéric Jouve. Nous devons renforcer notre communication. »

Les points clés

41 000 habitants.

850 agents (tous statuts confondus). 720 d'entre eux bénéficient du régime indemnitaire, 740 de la prime de fin d'année.

1 million d'euros de budget de fonctionnement en 2004.

1 800 euros. C'est le montant annuel moyen du complément de rémunération (972 euros au titre du régime indemnitaire et 830 euros au titre de la prime de fin d'année).

Frédéric Jouve, DGA chargé des ressources humaines

« Pour être accepté, le système d'évaluation doit être compris et partagé par tous. En 1998, après mon arrivée à la DRH, j'ai organisé une série de quarante-six réunions dans les services en six mois. Elles regroupaient à chaque fois de dix à quinze agents. Nous avons réitéré la démarche en 2000. Aujourd'hui, nous comptons nous appuyer sur les chefs de service pour les inciter à impliquer les agents dans l'élaboration des contrats d'objectifs et à leur en restituer le contenu une fois que ceux-ci sont bouclés. Il faut que les agents d'exécution et les cadres intermédiaires sachent ce que l'on attend d'eux et que les règles du jeu soient connues de tous. »

DOCUMENT 6

Mettre en place une rémunération au mérite

Par Hugues Boulet

L'instauration d'une part variable du régime indemnitaire doit faire l'objet d'une longue phase de réflexion et d'élaboration. Des correctifs sont souvent nécessaires au terme de la phase opérationnelle.

Quel que soit le nom donné à cette prime – « de mobilisation », « complémentaire » ou « de résultat » – l'individualisation d'une part du régime indemnitaire (RI) tenant compte du « mérite » de l'agent séduit de plus en plus de collectivités. D'autant que, juridiquement, la liberté est de mise. « Les collectivités voulant mettre en place un système de rémunération au mérite choisissent, en général, de créer leurs propres primes, dont elles déterminent le montant et les critères d'attribution », explique l'avocat Jacques Bazin. La part variable du RI reste, en revanche, problématique sur un plan social. « Les DRH ne doivent pas méconnaître une véritable réticence culturelle des agents de la FPT concernant la rémunération au mérite, juge Frédéric Petitbon, consultant au cabinet IDRH. C'est pourquoi sa mise en œuvre doit s'insérer dans une démarche précise. »

On le devine, le choix de la méthode est important. Il en existe autant que de collectivités. Il est toutefois possible de dégager des étapes clés durant lesquelles il faudra se poser les bonnes questions et, surtout, y répondre.

1- La phase de réflexion : Dès que la collectivité choisit d'instaurer une prime au mérite, elle doit réfléchir aux finalités recherchées. « Il faut un positionnement clair des élus et de la direction générale sur les objectifs poursuivis par une éventuelle rémunération du mérite », analyse Valérie Georgeault (groupe Bernard Brunhes consultants), coauteur d'une étude sur le sujet. Quatre grands objectifs existent, qui souvent se combinent : motiver les agents, améliorer le management, résorber les différences du RI entre filières et lutter contre la concurrence des autres collectivités en matière de recrutement. Déterminer un objectif prioritaire conditionne l'ensemble du processus.

C'est particulièrement vrai pour l'estimation de l'enveloppe financière nécessaire à la mise en place de la prime au mérite. Cette dernière s'ajoute, de manière quasi systématique, aux primes déjà existantes, sous peine de conflit immédiat avec les syndicats. Reste à savoir dans quelle proportion augmenter le budget. « Si vous cherchez à structurer le management, l'important est de mettre en œuvre la prime, pas de savoir à combien elle s'élèvera », analyse Valérie Georgeault. « La prime n'est pas très élevée, car notre objectif était de réaliser une harmonisation entre les filières, pas de lutter contre la concurrence des collectivités voisines, comme en Ile-de-France », explique Régis Mégrot, DRH au conseil général de la Nièvre. Pour Chantal Cholet, DRH à celui du Loiret, « consacrer 15 à 20 % du RI à la prime au mérite constitue une petite révolution. A 10 %, vous êtes encore en phase d'expérimentation du système ».

La collectivité doit, enfin, se demander s'il n'est pas nécessaire d'élaborer une cartographie des postes occupés par ses agents avant de juger leur « mérite » et, dans un premier temps, de mettre en place une prime de fonction. « Celle-ci permet déjà de résoudre de nombreux problèmes », estime Valérie Georgeault. Reste que l'élaboration d'une grille fonctionnelle prend du temps, parfois des années, et qu'il n'est pas toujours possible d'attendre.

2- L'élaboration du projet : Les services des ressources humaines doivent apporter beaucoup de soin à l'élaboration du projet, afin d'éviter les mauvaises surprises ultérieures. De multiples choix doivent être effectués dès ce moment. En premier lieu, celui des agents concernés par la prime. Faut-il la réserver à la seule catégorie A, à l'ensemble des cadres, à certaines filières, l'étendre aux contractuels ? « Il vaut mieux commencer par les chefs de service, pour qui il est facile d'établir des objectifs précis », propose Frédéric Petitbon.

Très rapidement, il faut entrer dans le vif du sujet, à savoir déterminer ce qu'est le mérite. S'agit-il simplement de la manière de servir ? Dans ce cas, les services des RH, en collaboration avec les directeurs de service, doivent aider les évaluateurs dans leur tâche en fixant des critères précis. Ils varieront avec le niveau de responsabilité.

« Pour les cadres, il s'agit des aptitudes générales, de l'efficacité, de la qualité de l'encadrement et du sens des relations humaines. Pour les autres fonctionnaires, on prend seulement en compte l'engagement dans le travail, à savoir la disponibilité, l'implication, la ponctualité et l'assiduité », énumère Daniel Lamiaux, DRH de la communauté d'Artois. Attention, toutefois, à ne pas multiplier les critères, sous peine de fabriquer des usines à gaz ! Dernière tâche : faire un choix entre une évaluation à partir d'une simple appréciation, décidée librement par le cadre, ou un système de notes affectant à chaque critère un nombre de points. Si la collectivité estime que le mérite consiste à remplir des objectifs, ceux-ci doivent être précis et quantifiables. C'est le choix recommandé par

Frédéric Petitbon : « Si l'on se contente de la manière de servir, on évalue une personne et non une performance ».

3 La mise en place par l'information : Rendre le projet de rémunération au mérite opérationnel passe par une étape délicate, mais indispensable : sa présentation aux syndicats. « Ils ont une attitude méfiante vis-à-vis des augmentations individuelles, perçues comme des instruments de division. On peut toutefois penser qu'un diagnostic de la situation actuelle des rémunérations, mettant en évidence des inégalités flagrantes, permet d'enclencher ce chantier sur des bases consensuelles », conseille Valérie Georgeault.

L'information des agents ne doit pas être oubliée. « Nous avons demandé à chacun des chefs de service d'expliquer le projet, un courrier a été envoyé à chaque agent avec sa fiche de paie et nous en avons parlé dans le journal interne. Mais nous aurions peut-être dû en faire plus car la réussite du projet dépend de l'adhésion des agents », estime Jean-Marie Reynaud, DRH à Aix-en-Provence.

Avant la tenue des entretiens d'évaluation entre l'agent et son supérieur direct, les cadres doivent suivre une formation sur le sujet. « C'est indispensable, car on gère différemment un face-à-face classique et un entretien d'évaluation. Les collectivités ont trop souvent tendance à négliger cette phase », prévient Frédéric Petitbon. Cette formation doit également permettre aux cadres d'apprendre à fixer des objectifs. Classiquement, l'entretien se tient une fois par an. Si le système fonctionne à partir d'objectifs précis, le tout premier entretien ne servira qu'à fixer ceux pour l'année à venir. Puis, un an plus tard, il s'agira de mesurer la performance du fonctionnaire, de fixer le montant de sa prime et de prévoir les nouveaux objectifs. Enfin, dernière étape, la DRH reçoit les évaluations et l'octroi des primes, afin qu'elle puisse lisser les inégalités trop flagrantes. L'ensemble du processus doit faire l'objet d'un débriefing, afin d'apporter des correctifs relatifs, notamment, aux critères d'évaluation et à la manière de lutter contre les surévaluations, péché mignon de beaucoup de cadres de la FPT. Il sera ensuite temps de prévoir de nouvelles évolutions, comme l'extension du système à tous les agents. Pour Frédéric Petitbon, « il faut compter deux à trois ans avant d'atteindre un rythme de croisière ».

« Des objectifs difficiles à établir dans certaines filières »

Témoignage Jean-Marie Reynaud, DRH à la mairie d'Aix-en-Provence

« Plutôt que de rémunération au mérite, nous parlons d'une prime de mobilisation. Elle entrera en application en 2006 mais, depuis 2004, nous avons mis en place une prime de fonction. Avoir une connaissance fine des postes constitue un préalable nécessaire à la prime de mobilisation, sous peine de dérapages. Son évaluation se fera sur la base d'objectifs et de résultats précis. Sans cela, toute véritable différenciation entre les agents devient impossible. Il est parfois difficile d'établir des objectifs dans certaines filières, notamment la culture et le social, mais c'est toujours possible. Pour l'accueil des personnes en difficulté, on peut, par exemple, demander à ce que toutes celles qui se présentent soient reçues et mesurer le nombre de dossiers instruits. »

« Des indicateurs différents pour chaque catégorie d'agents »

Témoignage Chantal Cholet, DRH au conseil général du Loiret

« Depuis 2002, le régime indemnitaire contient une part variable, fixée selon la manière de servir. La cartographie des postes n'étant pas achevée, il n'existe pas de prime de fonction. Mais, selon moi, et à condition que l'entretien d'évaluation soit bien fait, ce n'est pas un préalable indispensable à l'établissement d'une part variable, basée sur la qualité de service. Celle-ci est définie par trois critères : l'exercice de responsabilités, la manière de servir et l'obtention de résultats ou le supplément de travail fourni. A l'issue de la première année, il est apparu qu'il fallait préciser chacun des critères par une série d'indicateurs, différents pour chaque catégorie d'agent. Nous n'en sommes pas encore à l'étape nécessitant de fixer des objectifs précis, mais nous pourrions y venir. »

Les points clés

Déterminer ses propres critères : les collectivités sont libres de fixer le montant et les critères d'attribution de la prime.

Impliquer les partenaires sociaux : très sensible sur un plan social, le projet doit être présenté aux syndicats en faisant apparaître les inégalités de rémunération que la prime corrigerait.

Donner les moyens de la réussite aux cadres : les cadres doivent être mieux formés à l'exercice de l'entretien d'évaluation.

Ce que permet la loi

La collectivité souhaitant mettre en place une part au mérite dans le régime indemnitaire n'a nul besoin de se conformer à une prime déjà existante dans la fonction publique d'Etat. Elle peut en créer une à laquelle elle attribuera le nom et les critères qui lui conviennent. Seule limite : ne pas dépasser le montant de l'ensemble des primes octroyées à un agent du même grade dans l'administration d'Etat. Il est à noter que le montant de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), mise en place par le décret 2002-61 du 14 janvier 2002, est modulé en fonction de la manière de servir. Un moyen d'introduire du mérite tout en restant dans le cadre légal.

180 hauts fonctionnaires d'Etat rémunérés au mérite

Remis au Premier ministre le 27 avril 2004, le rapport de Ludovic Silicani sur la rémunération de 180 hauts fonctionnaires de l'Etat préconise une méthode précise pour fixer une part variable correspondant au mérite. Inapplicable en l'état dans la FPT, elle offre cependant des pistes intéressantes pour les collectivités. Première phase : la définition d'objectifs assortis d'indicateurs simples (un chiffre, un ratio, etc.). Deuxième phase : l'évaluation lors d'un entretien annuel, permettant de commenter le contexte et le niveau de réalisation des objectifs. L'évalué doit, au préalable, produire lui-même un rapport où il analyse ses résultats. Troisième phase : la traduction de la performance en rémunération. Le rapport préconise une part variable de 20 % du salaire total.

DOCUMENT 7

Régime indemnitaire : jusqu'où faut-il aller dans l'individualisation ? Par Sylvie Fagnart

De nombreuses collectivités lient une partie de la rémunération de leurs agents au mérite. L'effet de cet outil, utilisé pourtant dans un cadre très strict, n'est pas toujours à la hauteur des attentes des managers.

Malgré les oppositions qui s'élèvent contre le principe d'une rémunération des agents en partie liée à leur performance, « aucune collectivité n'échappe peu ou prou à la démarche », constate Nicole Le Dieu de Ville, présidente de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines des départements (ANDRHD). C'est particulièrement le cas dans les conseils généraux et régionaux, au sein desquels les régimes indemnitaires s'avèrent plus intéressants. La fonction publique territoriale s'empare donc de cet instrument.

Les collectivités s'appuient sur l'évaluation pour mettre en place un tel système. Au conseil général de l'Essonne, où le processus est relativement abouti, Jacques Wackel, DRH, préfère au vocable « rémunération au mérite » celui de « système d'évaluation individuelle ». Longtemps marquée par le principe d'égalité entre les agents, « la territoriale connaît un changement de philosophie en promouvant plutôt l'équité, observe Nicole Le Dieu de Ville. L'employeur public cherche de plus en plus à établir une différence entre les agents ».

Annualisation : Cette tendance ne surprend pas le directeur du centre de gestion du Finistère : « Si tout le monde aspire à l'égalité, chacun veut faire valoir sa spécificité », indique Bernard Breuiller. D'où l'utilité d'une part variable, propre à chacun, dans le salaire. « Jouer de la politique salariale comme outil de management passe nécessairement par le régime indemnitaire qui constitue la seule marge de manœuvre des collectivités », complète-t-il.

Néanmoins, celui-ci n'est jamais intégralement fondé sur la performance. « Les primes conservent toujours une part fixe, d'au moins 50 % », rapporte Nicole Le Dieu de Ville. Il s'agit là de l'une des exigences formulées par le syndicat CGC-fonctions publiques, que l'idée de la rémunération au mérite ne rebute pas. « Mais elle ne doit concerner qu'une toute petite partie du régime indemnitaire », insiste Agnès Lerat, déléguée fédérale, chargée de la territoriale. En effet, la crainte des organisations favorables à la démarche est qu'elle bouleverse le budget du fonctionnaire. « Ce dispositif ne doit jamais entraver le budget d'un agent si l'encadrement de ce dernier le juge "moins méritant" », estime-t-elle. C'est pour cette raison qu'Agnès Lerat n'envisage de rémunération au mérite que dans une perspective annuelle : « Il serait contre-productif de la verser mensuellement. »

La rémunération au mérite doit, par ailleurs, provenir de fonds dédiés. « Il ne s'agit pas de ponctionner au coup par coup, avec le risque que les primes et indemnités traditionnelles en pâtissent », fait valoir Agnès Lerat. La rémunération « aux objectifs », comme préfère la désigner Nicole Le Dieu de Ville, peut, dans son organisation, revêtir différentes formes, telle qu'une enveloppe dédiée délivrée à chaque service, à charge pour celui-ci de la répartir. « La mission du directeur des ressources humaines consiste alors à veiller à ce que ce système vive », estime la directrice de l'ANDRHD.

Socle commun : Plus compliqué mais laissant peu de place à l'arbitraire, le processus peut aussi consister à construire un régime indemnitaire dont une part est dévolue en fonction de l'évaluation du travail de l'agent. Il s'agit alors de poser des règles claires pour instaurer un véritable système de rémunération au mérite. Au conseil général de l'Essonne, cette pyramide du régime indemnitaire, en vigueur depuis 2002, comporte quatre échelons. Tout d'abord, un socle commun à tous. « C'est le Smic indemnitaire », explique Jacques Wackel, DRH, un socle versé annuellement, et dont le montant s'élève à 3 098 euros par agent. Le reste, différent d'un territorial à l'autre, est réparti selon trois clés distinctes.

La première est liée au niveau du grade. La deuxième, aux sujétions liées aux postes. « La prime est liée ici à la fonction. Au même grade, deux agents peuvent avoir des responsabilités diverses », clarifie Jacques Wackel. Autre source de différenciation : les conditions de travail. Un travailleur social œuvrant sur un territoire plus difficile bénéficie d'une prime plus importante. Enfin, la troisième clé de répartition tient à l'évaluation individuelle. C'est la seule partie qui peut donc véritablement être qualifiée de « rémunération au mérite ». « Ce dernier niveau représente 20 % au maximum du régime indemnitaire », précise le DRH. Cette évaluation individuelle, sur laquelle se fonde la part variable et qui s'applique à l'ensemble du personnel du conseil général, est réalisée par l'encadrement « au regard des objectifs fixés l'année précédente à l'agent », indique Jacques Wackel. Des objectifs qui sont débattus, service par service, chaque année.

Si elle emporte des avantages non négligeables, cette mise en œuvre très encadrée de la rémunération au mérite comporte toutefois des inconvénients. Point positif : le système « permet le dialogue et participe à la valorisation du travail de l'agent », énonce Jacques Wackel. Joue-t-il, par

ailleurs, véritablement sur sa motivation ? « Seule une petite part du régime indemnitaire est liée aux résultats. Du coup, l'effet de la mesure n'a sans doute pas l'ampleur de ce que pourraient induire des dispositions plus ouvertes », répond prudemment le DRH de l'Essonne.

Baisse de régime : C'est là toute la quadrature du cercle des ressources humaines : comment faire pour que la performance des agents soit suffisamment prise en compte sans qu'une baisse de régime ait de graves conséquences sur leur niveau de vie ?

Pour Agnès Lerat, déléguée fédérale de la CGC, la rémunération au mérite ne peut, de toute manière, être envisagée que sous un angle positif : « S'il fallait constater des manquements, la résolution des problèmes ne peut passer que par la voie disciplinaire, encadrée par les textes », affirme-t-elle.

Autre inconvénient : « Nous avons du mal à modifier, d'une année sur l'autre, cette part indemnitaire », constate Jacques Wackel. « Les agents considèrent que le régime indemnitaire fait partie de leur rémunération. Cette impression est également renforcée par le fait que 80 % des primes sont versées mensuellement », complète-t-il. Un choix fait par la collectivité, du fait de la cherté de la vie en Ile-de-France. « Ce n'est pas la première année de mise en œuvre qui pose des problèmes, mais les suivantes », confirme Bernard Breuiller.

Consciente de ces difficultés, la direction des ressources humaines du conseil général du Puy-de-Dôme n'est pas allée aussi loin. Un régime indemnitaire par « cotation de postes » a été mis en place en 2005, mais « la performance n'a pas d'incidence sur le calcul de ces primes », précise Claire Bidet, adjointe au DRH.

Etat d'esprit : Aux termes d'après négociations syndicales, cinq niveaux de prime ont été établis : les agents de catégorie A perçoivent un régime indemnitaire constitué, à 50 %, du forfait fixé annuellement et de la part liée à la fonction ; pour ceux de catégorie B, la proportion passe à 40 % pour le forfait et 60 % pour la part « fonction » ; une clé de répartition qui s'inverse pour les agents de catégorie C.

L'année 2008 signe une évolution dans le système. A la demande du président du conseil général et du directeur général des services, la DRH réfléchit en effet à une forme d'intéressement de certains agents à l'action de la collectivité. La douzaine de fonctionnaires constituant l'équipe de direction perçoit désormais une prime de résultats. « Il s'agit d'insuffler l'esprit de performance dans l'encadrement supérieur », rapporte Claire Bidet. Le DGS décide de l'attribution de cette prime, en fonction de la manière de servir et de la présence.

Au-delà de l'aspect technique, une collectivité qui envisagerait d'instaurer une dose de mérite dans la rémunération doit garder à l'esprit que « cet outil ne peut être isolé d'un système plus global sur le déroulement des carrières », comme le rappelle Nicole Le Dieu de Ville.

Evolution : « Plutôt que d'agiter la carotte de la performance, les collectivités doivent s'interroger sur la meilleure façon d'aider les agents à évoluer », estime Alice Magnoux, adjointe au maire de Bobigny (Seine-Saint-Denis), chargée du personnel. Le statut de la fonction publique territoriale favorise certes la mobilité « mais celle-ci reste toujours à l'initiative de l'agent ». Selon l'élue, les services de la direction des ressources humaines doivent accompagner l'agent dans cette réflexion. Une façon de répondre autrement à la question cruciale de la reconnaissance du travail.

TEMOIGNAGE Claire Bidet, DRH adjointe au conseil général du Puy-de-Dôme

« En incluant, dans le régime indemnitaire, une part forfaitaire et une autre liée à la fonction, le conseil général instille une différenciation dans la rémunération de ses agents. La performance de ces derniers n'est toutefois pas prise en compte dans notre système. Mais les postes sont cotés en fonction du niveau de responsabilité qu'ils exigent. L'inconvénient est que tout système indemnitaire a tendance à faire grimper le montant des primes. Il est difficile de redescendre la cotation d'un poste qui avait été auparavant relevée. Par ailleurs, comme dans tout processus de différenciation, on constate un phénomène de "ventre mou". Les relations sociales sont moins tendues lorsque la majorité des agents relève de la moyenne du régime. »

Rapport « Silicani »

Dans un livre blanc présenté le 17 avril, Jean-Ludovic Silicani propose une rémunération prenant en compte le grade, la fonction et la manière de servir. Pour le conseiller d'Etat, les rémunérations sont « devenues incompréhensibles pour les agents eux-mêmes ». L'opacité des traitements proviendrait, en grande partie, du fait que ceux-ci ne distinguent pas l'emploi exercé.

TEMOIGNAGE Alice Magnoux, adjointe au maire de Bobigny (Seine-Saint-Denis), chargée du personnel

« Avant de parler de "rémunération au mérite", il faudrait définir ce que l'on entend par "mérite". Cet outil est surtout un moyen de jeter le doute sur le travail que fournissent les agents et, en outre, de les diviser. Pensez-vous que cela motive un fonctionnaire de savoir que son voisin reçoit une

rémunération plus importante ? Je constate que la majorité des agents réalise un travail formidable au service de la population, dans des conditions parfois très difficiles. S'il fallait introduire une rémunération au mérite, tous les fonctionnaires y auraient droit, selon moi. Il est dès lors plus concret de parler d'augmentation des salaires. Mais les finances des collectivités territoriales, particulièrement dans le cas de Bobigny, ne permettent pas d'augmenter de manière importante les rémunérations. »

Des syndicats divisés sur la question

Pour la CGT, la cause est entendue : « La rémunération au mérite entraîne une forme de concurrence entre les fonctionnaires et cette logique est incompatible avec l'essence du service public », martèle Evelyne Boscheron, secrétaire fédérale de la CGT-services publics. Selon elle, « le statut est la garantie d'une réponse collective, pour des missions pérennes, aux besoins de la population ». Et une part de la rémunération liée à la performance serait une remise en cause du statut. Evelyne Boscheron insiste, par ailleurs, sur le fait que « ce type de débat propose une fausse réponse à une vraie question, celle du pouvoir d'achat des agents ». Le syndicat préfère donc concentrer ses efforts sur une négociation collective des salaires. A la CGC, cet outil est, en revanche, jugé « précieux pour les fonctionnaires et les managers », indique Agnès Lerat, déléguée fédérale aux fonctions publiques CGC, chargée de la territoriale. Mais le syndicat oppose immédiatement une série de « fondamentaux » préalables à l'instauration d'un tel système. Tout d'abord, une discussion avec les syndicats doit être impérativement menée. Ensuite, la rémunération au mérite ne doit constituer qu'une petite partie du traitement des agents. Enfin, elle doit s'appuyer sur des critères objectifs. « Sinon, ce système qui peut être productif et positif s'avérerait improductif car arbitraire », pose Agnès Lerat.

Dernière condition : la mise en place d'une rémunération au mérite doit passer par une formation de l'encadrement à l'évaluation.

DOCUMENT 8

La rémunération des agents territoriaux en 10 questions

Par Sophie Macaire

Parmi les garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires par le statut général figure le droit à rémunération.

1) Quels sont les éléments composant la rémunération des agents ?

L'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée reconnaît aux fonctionnaires un droit à rémunération, après service fait (lire la question n°6). La rémunération comprend plusieurs éléments : le traitement indiciaire auquel s'ajoutent l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement, les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire, ainsi que les prestations familiales obligatoires. Les agents peuvent également percevoir la « nouvelle bonification indiciaire » (NBI), versée s'ils occupent certains emplois comportant l'exercice d'une responsabilité ou d'une technicité particulière.

2) Comment est calculé le traitement indiciaire ?

Le traitement indiciaire est l'élément essentiel de la rémunération. Pour les fonctionnaires territoriaux, ses modalités de calcul sont les mêmes que celles prévues pour les agents de l'Etat. Il est fixé en fonction du grade et de l'échelon auquel l'agent est parvenu, ou bien de l'emploi dans lequel il a été nommé. Les échelles indiciaires sont déterminées, en principe, par les statuts particuliers qui régissent les cadres d'emplois ou emplois. Toutefois, en ce qui concerne les personnels de la catégorie C, leur rémunération relève des quatre échelles indiciaires fixées par le décret n°87-1108 du 30 décembre 1987 modifié : il s'agit des échelles 3, 4, 5 et 6. Les échelles 3, 4 et 5 sont composées de 11 échelons chacune, tandis que l'échelle 6 en comprend 7, auquel s'ajoute un échelon spécial. A chaque échelon est associé un indice brut. A chaque indice brut (indice de classement) correspond un indice majoré (indice de traitement). Le traitement annuel est calculé en multipliant l'indice majoré par la valeur du traitement correspondant à l'indice 100 et en divisant le résultat par 100. L'indice majoré 100 est considéré comme l'indice de base de la fonction publique. Sa valeur est fixée par l'article 3 du décret du 24 octobre 1985 modifié. Ainsi, au 1er octobre, la valeur de l'indice majoré 100 est de 5 484,75 euros, soit le point d'indice à 54,85 euros. Par exemple, à l'indice majoré 220 correspond un traitement annuel brut de 12 066,45 euros (= $220 \times 5\,484,75 / 100$).

3) A quoi correspond l'indemnité de résidence ?

Le montant de l'indemnité de résidence (IR) est calculé à partir du traitement brut auquel est appliqué un taux variable selon la zone territoriale dans laquelle est classée la collectivité où l'agent exerce ses fonctions.

4) Qu'en est-il du supplément familial de traitement ?

Le supplément familial de traitement (SFT) est attribué aux agents publics qui ont au moins un enfant à charge au sens des dispositions du Code de la sécurité sociale. Lorsque les deux parents sont agents publics, seulement l'un des deux peut percevoir le SFT (article 20 de la loi du 13 juillet 1983 modifiée). Le droit au SFT peut naître de ce que le fonctionnaire a la charge effective d'enfants nés d'une précédente union de son conjoint (1). C'est un élément de la rémunération statutaire et non une prestation sociale. Le SFT comprend un élément fixe et un élément proportionnel au traitement brut, qui varie en fonction du nombre d'enfants à charge. Lorsqu'il n'a plus d'enfant à charge, le fonctionnaire doit en informer sa collectivité, sous peine de sanction disciplinaire (2). Enfin, le SFT est versé aux fonctionnaires, mais aussi aux stagiaires et aux agents non titulaires.

5) Quels sont les différents indices de traitement ?

Il existe plusieurs catégories d'indices. L'indice brut correspond au traitement brut, c'est-à-dire avant le prélèvement de différentes retenues. L'indice majoré a été créé afin de permettre une attribution de points, soit uniforme pour toute la grille, soit variable selon les indices des agents. Le traitement versé est égal à la valeur du point d'indice multiplié par l'indice majoré dont l'intéressé bénéficie, divisé par 100 (lire la question n°2).

6) Qu'est-ce que la règle du service fait ?

L'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 modifié garantit aux fonctionnaires un droit à rémunération, mais seulement « après service fait ». Cette règle est l'application d'un des principes de la comptabilité publique selon lequel le décaissement des deniers publics ne peut être effectué avant l'accomplissement de la prestation du bénéficiaire. C'est aussi une règle du régime des dettes des personnes publiques. En conséquence, si le fonctionnaire n'accomplit pas son service, il perd son droit au traitement ainsi que le droit aux indemnités auxquelles il pouvait prétendre. L'absence de

service fait est constatée lorsque l'agent, même présent sur son lieu de travail, n'exerce aucune activité (3). Ainsi, la règle du service fait entraîne le non-paiement des jours de grève. De manière générale, le fonctionnaire qui fait l'objet d'une suspension conserve son traitement, l'IR, le SFT et les prestations familiales obligatoires. Toutefois, il ne peut pas percevoir les compléments de rémunération liés à l'exercice effectif de son service comme le paiement des gardes et astreintes (4). Si le traitement a été indûment versé en l'absence de service fait, l'administration peut ordonner son reversement. La retenue sur traitement n'a pas le caractère d'une mesure disciplinaire, mais constitue seulement une mesure comptable (5). En cas de retard dans le paiement de la rémunération après service fait, la responsabilité de l'administration peut être engagée. Le fonctionnaire a droit à un rappel de rémunération et aux intérêts légaux déterminés par application de l'article 1153 du Code civil (6).

7) Que signifie le principe de parité ?

Le principe de parité dont s'inspire l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée suppose l'alignement de la rémunération des agents exerçant des fonctions comparables au sein des trois fonctions publiques. En effet, « les collectivités territoriales doivent se conformer au principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques » (7). Ainsi, les primes et indemnités accordées par les collectivités à leurs agents ne doivent pas dépasser celles dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat (8). Pour autant, le principe de parité n'a ni pour objet ni pour effet d'obliger les collectivités et leurs groupements à accorder à leurs agents les mêmes avantages que ceux attribués aux agents de l'Etat placés dans des situations équivalentes (9). Enfin, la rémunération des agents non titulaires est aussi soumise à ce principe et ne doit pas excéder celle d'un titulaire exerçant les mêmes responsabilités (10).

8) La rémunération peut-elle être modulée en fonction de leur mérite ?

Le traitement indiciaire ne peut être modulé : il repose sur l'indice auquel le grade de l'agent lui donne droit. En revanche, une modulation des primes et indemnités est possible, dès lors que leur versement est conditionné par l'exercice effectif des fonctions. Ainsi, le versement des indemnités forfaitaires et horaires pour travaux supplémentaires, de la prime de rendement et de la prime de travaux a pu être modulé en fonction de critères relatifs à l'absentéisme des agents ou à leur insuffisance professionnelle (11). En outre, l'Etat vient de proposer la mise en place d'une prime de fonctions et de résultats qui devrait, à terme, entrer en vigueur au sein de la FPT (lire la question n°9).

9) Qu'est-ce que la prime de fonctions et de résultats ?

L'instauration d'une prime de fonctions et de résultats (PFR) destinée à remplacer les différentes primes existantes vient d'être annoncée. La PFR devrait être constituée d'une partie dénommée « prime de fonctions », représentant 60 % de la PFR et dont le montant sera défini en fonction des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées et d'une partie dénommée « prime de résultat », représentant les 40 % restants. Afin de tenir compte de la performance et de la manière de servir de l'agent, cette seconde partie serait fixée individuellement et annuellement selon que l'intéressé aura atteint les résultats qui lui auront au préalable été fixés.

10) Comment est fixée la rémunération des agents contractuels ?

Elle doit être fixée par un indice et est déterminée par le contrat. De plus, les dispositions du décret du 24 octobre 1985 modifié s'appliquent. La jurisprudence précise qu'elle « résulte de l'appréciation portée par l'administration sur la nature des fonctions à exercer et sur la qualification de l'agent recruté » (12). L'organe délibérant doit seulement déterminer le « niveau de rémunération ». Le respect du principe de parité s'applique (lire la question n°7). En outre, la rémunération des agents contractuels ne doit pas être inférieure au Smic (13). Sous ces réserves, elle est librement fixée, y compris lorsque le recrutement intervient pour faire face à une vacance d'emploi. Dans cette hypothèse, le Conseil d'Etat considère qu'« il ne résulte d'aucune disposition, d'aucun texte, ni d'aucun principe général que les agents non titulaires [...] doivent être rémunérés sur la base de l'échelon de début de l'emploi vacant » (14). Il a précisé qu'« il appartient à l'autorité de fixer, au cas par cas, sous le contrôle du juge, la rémunération de ces agents en prenant en compte celle accordée aux titulaires qu'ils remplacent et, à titre accessoire, d'autres éléments tels que le niveau de diplôme et l'expérience professionnelle des non-titulaires ainsi recrutés » (15). Sa rémunération ne doit être ni supérieure ni même inférieure à celle versée aux titulaires (16).

Lorsqu'un agent contractuel intègre en qualité de stagiaire un cadre d'emplois, il doit bénéficier d'un traitement au moins égal à celui qu'il percevait auparavant, en qualité d'agent contractuel, sans qu'il soit tenu compte pour effectuer cette compensation des indemnités versées à l'agent à compter de son intégration (17).

NOTES

(1) TA Poitiers 14 décembre 1994, Droit administratif 1995, n°157.

(2) CAA Paris 17 décembre 1996, req. n°95PA03368, AJFP 1997, p. 42.

- (3) CE 15 février 1980, req. n°09752.
- (4) CE 19 octobre 2007, req. n°296243.
- (5) CE 18 avril 1980, req. n°10892.
- (6) CE 28 décembre 1988, req. n°39086.
- (7) CE Ass. 2 décembre 1994, req. n°147962.
- (8) Article 88 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée ; CE 6 octobre 2000, Cahiers de la fonction publique décembre 2000, p. 44.
- (9) CE 27 octobre 2008 req. n°293611, « La Gazette » du 17 novembre, p. 59.
- (10) CE avis 28 juillet 1995, req. n°84029.
- (11) CE 11 septembre 2006, req. n°252517.
- (12) CAA Paris 26 avril 2005, req. n°02PA01451.
- (13) CE 23 avril 1982, req. n°36851 ; CE 21 octobre 1988, req. n°64049.
- (14) CE avis du 28 juillet 1995, JO du 13 octobre 1995, p. 14950, req. n°168605.
- (15) CE 29 décembre 1997, req. n°106918 ; CAA Nancy 2 juin 2005, req. n°03NC00959.
- (16) CAA Douai 14 mars 2006, req. n°04DA00951.(17) CE 3 mai 2006, req. n°275651.
- (17) CE 3 mai 2006, req. n°275651.

RÉFÉRENCES

Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dans sa version consolidée au 19 juin 2008.

Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT, dans sa version consolidée au 1er janvier 2008.

Décret n°85-1148 du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'Etat, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation, dans sa version consolidée au 4 octobre 2008.

Décret n° 87-1108 du 30 décembre 1987 fixant les différentes échelles de rémunération pour la catégorie C des fonctionnaires territoriaux, dans sa version consolidée au 1er janvier 2007.

La Gazette des communes – 8 décembre 2008

Le mérite dans la fonction publique

Marie-Françoise Bechtel - Conseiller d'État, ancienne directrice de l'ENA, membre du comité d'experts de l'ONU en réformes administratives

Le mérite dans l'accès à la fonction publique : le principe du concours

Sans doute le titre ci-dessus ne rend-il pas vraiment justice au lien véritable entre mérite « et » fonction publique dans notre pays. De longue date en effet, le recrutement et la carrière des agents publics y ont été conçus comme le lieu privilégié de la sélection par les vertus et les talents proclamée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. De sorte que notre fonction publique est, en théorie, l'expression même de ce que les Constituants de 1789 voyaient dans le mérite : l'instrument du service de la nation et du citoyen par une sélection évitant le népotisme, permettant de fonder une action publique exempte de clientélisme, conception qui s'est liée au fil du temps aux idéaux d'égalité et de promotion sociale.

Mais, précisément, c'est en vertu de ce rôle fondateur que le mérite se voit aujourd'hui interrogé dans ses modalités de mise en œuvre. L'approche qui, avec la vague libérale des années 80, a été marquée par le triomphe (années 90) puis la contestation (années 2000) du « nouveau management public » est aujourd'hui connue de tous. Elle puise à d'autres fondements que l'article 6 de la DDH et pose la question de ce qui serait un changement culturel profond, de la conception française républicaine à la conception libérale qui se développe au XIX^e siècle. De ces deux conceptions du mérite, on peut dire que la première se rattache aux principes constitutifs de l'État républicain alors que la seconde se fonde sur les aspirations réelles ou supposées de la société civile. Il s'agit donc bien d'une joute qui n'est pas théorique. Elle porte sur des positions historiques qui ont conduit l'une et l'autre à des développements en cohérence avec chaque logique, et non à une opposition entre tradition et modernité.

La fonction publique est en France l'enfant d'une certaine conception du mérite. Celle-ci est-elle en cohérence avec certaines évolutions contemporaines, qui se traduisent éventuellement en projets ? Deux retiendront spécialement notre attention : l'institution de primes au mérite et l'évolution de la promotion interne.

UNE CERTAINE CONCEPTION DU MÉRITE

Y en aurait-il donc d'autres ? Oui, sans doute. Si le mérite est fondé sur l'appréciation de la valeur intellectuelle et morale – les « vertus » et les « talents » – il ne se comprend que dans un certain environnement conceptuel. N'hésitons pas à rappeler quelques évidences.

D'abord le mérite est nécessairement relatif : mériter c'est avoir droit plus que d'autres à obtenir quelque chose. Il y a donc une connexion forte entre le mérite et la rivalité, l'émulation, la compétition sur fond de plus ou moins grande rareté des emplois, positions ou fonctions. Est ainsi « émérite » le sujet dont le mérite n'est plus à évaluer par rapport aux autres, celui qui sort du rang. A l'inverse l'« élément méritant », terme qui fait les beaux jours des notateurs, est celui dont on tient à souligner les efforts. Mais comme il n'y a pas de mérite en soi, ce sujet « plein de mérite » est souvent condamné à rester en dehors de la promotion. En définitive le mérite est objectivé en un résultat qui exprime à un certain moment la valeur propre de l'individu et cela en vue d'une certaine récompense.

« A un certain moment », la « valeur propre de l'individu ». Qu'exprime cette relation ?

Tout d'abord elle ne se réfère à aucun débat sur le contenu même des vertus et des talents. Sur ce plan, l'interchangeabilité entre pays semble indéniable au moins sur le plan théorique. Le talent sera appelé « compétence » chez certains, la vertu sera partout l'honnêteté et le dévouement au service, qui dans une acception large mais aujourd'hui partout reconnue s'étend au souci de servir au mieux l'utilisateur.

Au contraire l'intervention du mérite sous la forme d'une appréciation du comportement individuel n'est pas une règle universelle (fût-elle purement « proclamatoire »). Et quant au choix du moment, tous les systèmes de fonction publique ne reconnaissent pas l'idée d'une promotion continue c'est-à-dire organisée dans une carrière, mais en même temps susceptible à différents moments de variations fortes par le changement de grade et, surtout, de fonction. Certains préfèrent ainsi

considérer le mérite de l'action elle-même, indépendamment de la position de l'agent.

Quant au troisième terme, la « récompense », le mérite est en France d'abord, on le sait, un instrument de sélection, ensuite un facteur de promotion dans une carrière avec pour principal défi l'équilibre à trouver entre la certitude de l'emploi et l'imprévisibilité relative de la promotion. En vertu de ce dispositif, notre système privilégie l'évaluation des aptitudes sur l'évaluation de l'action. D'autres systèmes, on le sait aussi, donnent moins de place à l'appréciation de l'aptitude initiale et affichent plus d'exigence dans la conduite de l'action, ce dispositif voyant sa logique culminer en dehors de la fonction publique de carrière par l'évaluation des résultats eux-mêmes liés à des objectifs servis par des agents recrutés *ad hoc*. Cette opposition n'est toutefois pas aussi caricaturale qu'elle peut le sembler : la France connaît le recrutement « ad hoc » sur contrat dans des cas, il est vrai, limités ; elle tend à intégrer la « culture du résultat » sans d'ailleurs s'interroger beaucoup au préalable sur les paramètres propres à l'action publique : il en résulte que l'évaluation de l'agent risque de flotter entre des conceptions souscrites mais non écrites. A l'inverse, des pays comme l'Italie ou les Pays-Bas qui ont une fonction publique d'emploi peinent parfois à trouver des responsables pour réaliser des « objectifs » qui se traduisent nécessairement dans des tâches supposant une formation en continu aux objectifs et réalités du service public.

Au total on ne peut donc pas dire qu'un système privilégie l'évaluation par rapport à un autre ; c'est en réalité l'évaluation qui, en ce qu'elle joue un rôle déterminant, ne porte pas sur la même chose, ne se situe pas au même moment et n'a pas les mêmes conséquences.

« Évaluation » et « mérite », dès lors que les principes qui fondent notre système de fonction publique ne sont pas en eux-mêmes mis en cause, sont-ils bien en cohérence avec certains projets de réforme ?

ÉVALUER LE MÉRITE, FAVORISER LA PROMOTION INTERNE PAR CONCOURS : QUEL AVENIR POUR CES DEUX CONSÉQUENCES NÉCESSAIRES DE LA CONCEPTION RÉPUBLICAINE DE LA FONCTION PUBLIQUE ?

Le choc de la conception néolibérale introduite en France par la vogue du « new public management » s'est traduit au tournant des années 90 dans certains projets « réformateurs ». On en retiendra que l'intégration de quelques idées de bon sens – évaluer les résultats, se donner des objectifs, savoir gérer une équipe, éviter les gaspillages – n'a en elle-même rien d'incompatible avec le statut de nos fonctions publiques. On a même à vrai dire un peu oublié que dans les années 70 puis 80, ces idées étaient à l'ordre du jour avec une volonté clairement affichée de mieux lier l'efficacité du service public à l'impératif de prise en compte de l'usager. Mais ces idées de bon sens qui caractérisent pour partie le « NPM » se traduisent ici où là dans le monde par des projets qui reposent souvent sur une autre philosophie qui, elle, est peu compatible avec les principes historiques rappelés ci-dessus. Le point est d'autant plus important que de nombreux pays à la recherche d'un modèle de fonction publique – question regardée comme centrale dans la mise en œuvre des « objectifs du millénaire » reconnus en 2000 par la quasi-totalité des pays membres de l'ONU – croient souvent de bonne foi appliquer une philosophie alors qu'ils en appliquent une autre. La France même, pays traditionnellement producteur de modèles, n'échappe pas, loin s'en faut, à cette confusion.

On en donnera deux exemples.

Tout d'abord l'« évaluation au mérite »

Il ne fait pas de doute que cette question est au carrefour de deux objectifs légitimes : permettre que le service du citoyen soit le meilleur

possible et faire en sorte que l'agent soit récompensé à proportion de la manière dont il y contribue. L'idée au fond est simple ; elle est incontestable comme l'est sa portée universelle.

Les difficultés commencent toutefois lorsqu'il s'agit de l'appliquer. La première question, celle qui est souvent posée dans le cadre de la coopération administrative est en effet de savoir quel doit être le statut de cet « agent » qui, même pris individuellement, ne tombe pas du ciel pour assurer ce « service » dont il faut évaluer la qualité et qui, sauf chez quelques esprits systématiques, ne se réduit pas à un service marchand. Vaut-il mieux, nous demandent nos interlocuteurs, réinventer un système de pure évaluation par les résultats, sur la base d'objectifs définis par avance et groupés en actions, ou faut-il d'abord assurer une stabilité de la carrière permettant à l'action administrative de jouir de repères stables et de se situer dans une mémoire, faute de laquelle les actions risquent de générer du gaspillage ? On relèvera seulement ici que la question de la sélection des agents est bien la question préalable. C'est la question du « mérite initial » : un agent sélectionné par concours sera d'autant meilleur (intellectuellement) qu'il est assuré d'une carrière à la fois sûre et offrant des possibilités de progression. Un agent recruté sur un mode moins exigeant pourra être conduit à faire la preuve de sa valeur sur le tas.

Tel est le cadre dans lequel se pose... ou ne se pose pas la question de la prime au mérite. Ce système qui existe et fonctionne bien en certains cas peut être tout à fait contre-indiqué en d'autres. Sur le principe même, on peut penser que l'évaluation en continu du mérite de l'agent s'impose d'autant plus que son mérite initial lui a assuré une position sûre et des perspectives gratifiantes. Il reste que la valeur de l'action, testée à l'aune du service public, se laisse difficilement enfermer dans les paramètres de l'efficacité quantitative ou même du service effectivement rendu. Autre objection : la difficulté de séparer ce qui est le fait d'un travail collectif et ce qui relève de l'agent pris isolément. Dernière difficulté : le rôle donné au chef de service qui pour l'exercer effectivement doit lui-même être évalué en fonction de sa capacité à gérer la ressource humaine et, de là, la place considérable dans le temps de travail donné aux évaluations (l'exemple britannique a récemment mis en lumière cette difficulté). L'auteur de ces lignes se rendant l'an dernier à des rencontres internationales autour des objectifs d'efficacité de l'État s'est ainsi entendu demander avec une pointe d'ironie « si la France ne découvrirait pas l'évaluation au mérite individuel au moment où les autres l'abandonnaient »... De fait les promoteurs mêmes du « NPM » dans les années 80 font aujourd'hui d'une part la critique de l'évaluation qui consume des forces considérables, se révèle impossible à appliquer à la plus grande partie des services publics, et a donné lieu à des excès (évaluation « à 360° ») qui ont démotivé les responsables, d'autre part la promotion du système de gestion par équipe, lequel se prête particulièrement mal à la prime au mérite individuel.

La vérité est donc que la prime au mérite est une question subordonnée, qui appelle une réflexion globale permettant de mettre en liaison tous les éléments du mérite : d'abord la sélection sur le « mérite initial » qui encourage l'agent par de vraies perspectives de carrière, et dont il convient de peser le poids qu'elle doit avoir sur le déroulement de celle-ci ; ensuite l'évaluation continue qui s'applique notamment aux responsables dans leur capacité à motiver les agents, mais aussi à l'ensemble des agents en tenant compte du caractère plus ou moins individuel de leur action ; enfin la question des incitations financières qui suppose un dispositif justifié et transparent. En arrière-plan, la question redoutable de l'efficacité de l'action publique au regard de ce service dont les auteurs de la DDH voulaient qu'il fût rendu compte à la société. Ces simples évidences, qui n'ont rien perdu de leur modernité, ne peuvent être oubliées au profit d'un débat sur le « coût » de l'administration tant que, du moins, on n'aura pas affirmé qu'elles cessaient d'être fondatrices.

La promotion interne par la voie du concours, élément clé de l'évaluation par le mérite « initial ».

Il peut sembler paradoxal de parler de mérite « initial » à propos de la promotion « interne ». Pourtant, certains pays, dont le nôtre, permettent bien l'entrée initiale dans des corps à l'issue d'un concours ouvert à des agents ayant déjà entamé une carrière dans l'administration. Mais, d'avantage, ce qui doit retenir l'attention est que, par cette institution, la preuve du mérite peut se faire à d'autres moments de la carrière que le moment premier. Il y a là l'influence de la notion d'égalité dont les liens avec le mérite pour être complexes ne justifient pas les procès qu'on lui fait ici où là – voire les solutions en trompe-l'œil qu'on prétend parfois lui donner (accès de jeunes « ciblés » à Sciences-Po).

Hautement significatif est à cet égard le cas de l'ENA, tant en raison de la sensibilité du sujet parce qu'il s'agit d'un modèle très recherché dans de nombreux pays.

Il s'agit en effet d'un dispositif dans lequel tout se tient : c'est parce que les élèves sortant de l'école choisissent leur administration au lieu d'être choisis par elle qu'est institué un concours de sortie présentant, comme le concours d'entrée, toutes les garanties de l'impartialité. Et c'est parce qu'existe ce concours de sortie qu'existe la possibilité pour les agents déjà en place avant leur entrée à l'école d'y participer, faute de quoi le dispositif serait inéquitable puisque l'ENA donne un accès initial quasi monopolistique aux hauts emplois. C'est en ce sens qu'il faut lire le dispositif. Veut-on le changer, que ce soit pour de bonnes ou de mauvaises raisons, il faut alors remettre en cause soit le début soit la fin de la chaîne. Mais le présent propos n'est pas d'examiner cette question. Il s'agit seulement de pointer que, s'il est difficile d'organiser un système de recrutement au mérite qui permette vraiment à la promotion par concours de jouer son rôle d'ascenseur social, à l'inverse tout système qui retient le « mérite » pour le recrutement initial ne peut se défendre que s'il ouvre ce recrutement en dehors du concours externe.

En d'autres termes, un acquis du système âgé aujourd'hui de bientôt soixante ans est que, plus que la formation dans une école unique qui a dispensé un esprit et des méthodes qui peuvent être critiqués, c'est la

promotion interne aux plus hauts emplois qui exprime le mérite tel que l'avaient voulu les auteurs de la DDH.

Or de ce point de vue l'évolution de l'ENA peut laisser songeur. Les projets actuels semblent souffrir de la même incohérence que celle évoquée plus haut entre les principes et les projets. On conserve certes le concours interne mais on crée un parcours de formation tel que de moins en moins de fonctionnaires hommes et plus encore femmes seront à même de l'affronter. Un affaiblissement des candidatures au concours interne a déjà traduit cette dérive... Le transfert complet de l'ENA à Strasbourg joint à une importante rotation des élèves par la voie de stages diversifiés est en voie d'engendrer un effet pervers, en apparence non recherché, qui est de réserver de fait la scolarité aux éléments jeunes et non chargés de famille. Si l'auteur de ces lignes a été à l'origine de l'alternance stages-études, aujourd'hui reconnue comme l'évolution normale de la scolarité, c'est par une complication extrême des choses que la formation dans des stages en administration centralisée, qui est le cœur de la formation professionnelle des élèves, s'organisera à partir d'une ville dans laquelle il était déjà difficile et coûteux de faire venir... les

fonctionnaires chargés à Paris ou à Bruxelles des questions européennes. Mais ce système a, du point de vue qui nous occupe ici, le très grave inconvénient de n'assurer aucune possibilité humainement aménageable aux fonctionnaires du concours internes mariés et chargés de famille d'organiser à partir de leur vie existante la formation en alternance. Un autre élément qui tend de façon moins visible à l'effacement progressif du concours interne n'en est pas moins préoccupant. Ce serait le changement de statut d'une école d'application à un établissement doté de formations doctorales. C'est un recul remarquable par rapport à la recherche des talents dans l'administration elle-même.

On le disait en commençant ce propos : il n'y a pas dans le domaine du mérite d'évolution nécessaire vers une forme de modernité plutôt qu'une autre. Mais il y a certainement un effort de cohérence à rechercher, d'autant que cette nécessité s'impose tout autant aux guides et critères de l'action publique elle-même.

Jean-Ludovic Silicani - Conseiller d'État, ancien commissaire à la réforme de l'État

La rémunération au mérite dans la fonction publique

Comme le rappelle Rémy Schwartz dans son éditorial, le mérite est un des « fils conducteurs » de notre fonction publique : recrutement et carrière sont, en effet, normalement fondés exclusivement ou partiellement sur ce critère. La prise en compte du mérite pour établir la rémunération des fonctionnaires ne pose donc aucun problème de principe, ni sur le plan juridique, ni sur le plan politique.

LES CONDITIONS DE LA MISE EN PLACE RÉUSSIE D'UNE RÉMUNÉRATION AU MÉRITE

La mise en œuvre de ce principe ne peut toutefois être menée avec succès qu'à deux conditions : elle doit d'abord s'inscrire dans une clarification d'ensemble du régime des rémunérations ; elle doit ensuite correspondre à une rénovation profonde des modes de management et de direction de l'État. Sans cela, au mieux, on réalisera une réforme cosmétique, au pire, on accentuera l'opacité du système actuel de rémunération, déjà mal compris et mal accepté.

La rénovation d'ensemble du régime des rémunérations

La première condition est donc celle de la rénovation d'ensemble du régime des rémunérations de la fonction publique. Dès 1994, Jean Picq et moi-même avons proposé, dans le rapport relatif à la réforme de l'État, remis au Premier ministre, que la rémunération des fonctionnaires comprennent trois composantes : la première, liée au grade, correspondant au degré de qualification de l'agent ; la deuxième, liée à la fonction exercée ; la troisième, liée aux résultats individuels de l'agent. C'est cette troisième composante qui doit permettre la prise en compte du mérite.

Le gouvernement actuel, sur la proposition de Renaud Dutreil, a repris cette orientation et il faut s'en féliciter. Cela implique évidemment un travail de reconfiguration considérable du régime actuel des rémunérations composé, d'une part, du traitement indiciaire de base des quelques trois mille grades de la fonction publique, d'autre part, de la NBI, enfin d'environ trois mille indemnités, communes à plusieurs corps ou spécifiques à un corps donné, qui se sont superposées les unes aux autres avec le temps, sans grande cohérence. L'opacité et l'inadaptation du système sont évidentes malgré les progrès réalisés depuis cinq ans en matière de transparence (budgétisation des régimes indemnitaires, publication des textes indemnitaires...).

La réforme envisagée par le ministre de la Fonction publique, sur la base notamment des recommandations faites en 2003 par le Conseil d'État, tend à mettre en place une trentaine de cadres statutaires, en lieu et place des quelque mille corps actuels, en distinguant mieux qu'aujourd'hui, dans la situation de l'agent public, ce qui est statutaire de ce qui est fonctionnel. Elle est évidemment de nature à rendre à la fois encore plus nécessaire mais aussi plus réalisable la refonte du régime de rémunération en trois composantes décrites plus haut.

La rénovation des modes de management et de direction de l'État

La seconde condition de la mise en place réussie d'une rémunération au mérite est qu'elle s'inscrive dans une rénovation profonde des modes de management et de direction de l'État. C'est ce que je rappelle dans le rapport que j'ai remis au Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, à sa demande, en avril 2004, sur la rémunération des directeurs d'administration centrale.

Cela signifie notamment que des objectifs clairs soient assignés par les ministres aux responsables des administrations, qui ensuite en feront de même pour leurs collaborateurs et ainsi de suite : objectifs collectifs ou individuels, qualitatifs ou quantitatifs, à court terme ou à plus long terme... Dans ces conditions, il sera possible de mener correctement

l'évaluation du fonctionnaire en comparant les résultats obtenus par lui aux objectifs assignés et en déterminant, d'une part, ses besoins (par exemple, en matière de formation continue), d'autre part, l'évolution de sa carrière et enfin, en en tirant les conséquences sur le montant de son complément de rémunération au mérite.

Par rapport aux usages et aux pratiques existants, il s'agit, il faut le souligner, d'une véritable révolution managériale qui doit commencer par le sommet : les ministres doivent adopter vis-à-vis de leurs directeurs, s'ils veulent que l'administration soit efficace dans la préparation et la mise en œuvre des politiques publiques voulues par la nation, une relation de clarté et de confiance, en leur indiquant ce qu'ils attendent d'eux et en évaluant, avec eux, périodiquement, les résultats atteints. Une expérimentation visant à mettre en place un tel dispositif pour une cinquantaine de directeurs d'administration centrale a été lancée cet été ; la généralisation devrait intervenir en 2005. Certains ministères (Économie et Finances, Intérieur, Équipement...) ont, dès maintenant, mis en place ce mécanisme de rémunération au mérite, pour un nombre important de leurs agents, en allant au-delà du seul encadrement supérieur.

CONCLUSION

Pour conclure, je dirais que la mise en place de la rémunération au mérite dans la fonction publique constitue une réforme majeure pour accroître l'efficacité de l'État et la qualité des services rendus au public, et qu'elle est conforme à l'esprit et aux valeurs de notre fonction publique. Elle ne peut toutefois réussir et être acceptée que si elle est présentée comme un volet essentiel de la réforme de la fonction publique et, au-delà, de la réforme de l'État, et que si cette nouvelle composante de la rémunération des agents publics est fixée selon une procédure claire et contradictoire, en fonction de critères aussi objectifs que possible, compris par les agents.

Serge Vallemont - Ancien directeur du personnel du ministère de l'Équipement

La prise en compte du mérite dans le déroulement de carrière

La question de la prise en compte du mérite dans le déroulement de carrière est à l'évidence au cœur de la dynamique qui doit animer la gestion des ressources humaines dans l'administration. Des conditions dans lesquelles elle sera satisfaite dépendra largement la motivation des personnels et par voie de conséquence leurs performances au sein des services. C'est dire toute l'importance qui s'attache à la pertinence des procédures et des pratiques d'appréciation des mérites des fonctionnaires au regard de cet objectif.

LES CRITIQUES DU SYSTÈME DE NOTATION ET D'AVANCEMENT RÉGI PAR LE DÉCRET DE 1959

Régi jusqu'en 2002 par le décret du 14 février 1959, le système de notation et d'avancement a toujours été un sujet très sensible aux yeux des personnels et des syndicats les représentant, rendant particulièrement difficile toute réforme, et ce, malgré les critiques convergentes des nombreux rapports qui y furent consacrés. En effet tous concluaient que le système facilitait l'inflation des notes et que celles-ci, dont l'éventail était devenu des plus réduits, ne traduisaient plus une appréciation

objective des mérites individuels des fonctionnaires, « en fonction de leurs connaissances professionnelles, de leur efficacité, de leur sens de l'organisation, de leur méthode de travail et des qualités dont ils ont fait preuve dans l'exécution du service » (article 3 du décret de 1959). Le plus souvent elles ne servaient au mieux qu'à classer les agents en vue de la procédure d'avancement d'échelon, ce classement privilégiant très fréquemment l'ancienneté et n'ayant donc que de lointains rapports avec une mesure réelle de leur mérite. Quant à l'appréciation générale, elle avait perdu depuis longtemps la valeur de jugement qualitatif objectif qui lui était assigné par le texte de 1959 : utilisant trop fréquemment des

formules ambiguës laissant une grande place aux sous-entendus, elle ne servait quasiment plus à l'avancement de grade et en était arrivée à être inexploitable pour orienter la carrière des intéressés.

LA PRISE EN COMPTE DES CRITIQUES : LE DÉCRET DU 29 AVRIL 2002 RELATIF AUX CONDITIONS GÉNÉRALES D'ÉVALUATION, DE NOTATION ET D'AVANCEMENT DES FONCTIONNAIRES DE L'ÉTAT

Face à ces critiques mettant en cause les méthodes d'appréciation des fonctionnaires, plusieurs administrations en avaient tiré les conséquences en développant – en ordre dispersé – des pratiques innovantes, en particulier en introduisant l'entretien annuel d'évaluation, voire même en faisant évoluer les modalités de la notation, à réglementation inchangée.

Le décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'État, pris en application de la loi du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi du 11 janvier 1984

modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, tire les conséquences, tant des critiques formulées que des pratiques innovantes déjà à l'œuvre dans plusieurs départements ministériels. Il donne toute sa place à l'évaluation en organisant une procédure d'évaluation et de notation qui crée les conditions pour restaurer le système d'appréciation des fonctionnaires et en faire un des éléments clés d'une gestion renouvelée des ressources humaines dans l'administration.

Yves Chevalier, chef de service à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, a présenté dans le n° 213 (juin 2002) de la présente revue les dispositions du décret du 29 avril 2002 dans ses quatre volets, à savoir, le titre I instituant réglementairement l'entretien d'évaluation, le titre II rénovant totalement la notation, le titre III qui traite de la procédure d'avancement d'échelon et le titre IV enfin qui est consacré à la procédure d'avancement de grade. Aussi nous limiterons - nous à en rappeler l'économie générale pour montrer ensuite en quoi et à quelles conditions il peut effectivement déboucher sur de nouvelles pratiques de gestion des personnels permettant un développement de leurs carrières fondé sur la valeur professionnelle et le mérite.

Tout d'abord, l'entretien d'évaluation est devenu juridiquement obligatoire et est versé au dossier ; c'est un document préparatoire à la notation par le chef de service et au tableau d'avancement ; il n'est pas susceptible de recours (arrêt du Conseil d'État du 29 octobre 2003). L'entretien doit être conduit par le chef hiérarchique direct qui en établit le compte rendu, lequel est visé par l'agent avant d'être versé à son dossier.

S'agissant de la notation, celle-ci est profondément renouvelée puisque des arrêtés ministériels déterminent les notes fixées par niveau et les marges d'évolution des notes autour de chaque niveau. Ils indiquent les critères d'appréciation des agents et les conditions d'harmonisation préalable des notes, procédure qui se substitue à la procédure de péroration prévue par le décret de 1959. Dernier élément novateur, les arrêtés ministériels précisent le rythme tant pour la notation que pour l'entretien qui peut être annuel ou tous les deux ans.

Pour la procédure d'avancement d'échelon, le décret relie directement l'attribution de réductions d'ancienneté aux marges d'évolution de la note entre deux notations consécutives. Les agents (20 % de l'effectif

dont la note évolue le plus bénéficiant de trois mois de réduction d'ancienneté par an. Les autres agents méritants (30 % de l'effectif) bénéficient d'un mois de réduction par an. Le nombre de mois d'ancienneté à distribuer est porté de 75 % à 90 % de l'effectif des agents notés. Le décret prévoit enfin que des majorations d'ancienneté peuvent être appliquées à hauteur d'un à trois mois par an.

Demière innovation, celle concernant la procédure d'avancement de grade pour laquelle l'article 18 du décret du 29 avril 2002 ajoute aux critères qui étaient pris en compte par celui de 1959, à savoir les notations

et les propositions motivées du chef de service, celui de « l'évaluation de l'agent retracée par les comptes rendus d'évaluation ».

Ce bref rappel des nouvelles dispositions réglementaires entrées en vigueur au cours de l'année 2004, après intervention des arrêtés ministériels pris pour l'application du décret en cause, montre la place centrale donnée à l'entretien d'évaluation dans le processus d'appréciation dont l'objectif majeur va être de contribuer au développement d'une vraie gestion des ressources humaines fondée sur une approche personnalisée, et par là même redonner à la notion de « mérite » toute sa place dans les déroulements de carrière.

DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT INDISPENSABLES

Si les textes réglementaires, décret et arrêtés, étaient bien entendu absolument nécessaires, « beaucoup reste à faire pour changer les habitudes », pour reprendre l'expression utilisée par le Conseil d'État dans la partie de son rapport public 2003 consacré à la fonction publique. Car, faut-il le souligner, l'entretien d'évaluation, pièce maîtresse de la réforme, n'est qu'un instrument qui n'a de sens que s'il est mis au service d'une véritable politique de gestion des ressources humaines. Pour cette raison, sa mise en place ne saurait se satisfaire de la seule circulaire traditionnelle d'application, et le pire serait que l'entretien d'évaluation soit alors assimilé à une procédure supplémentaire venant encore alourdir celle de la notation. Son introduction ne peut réussir que s'il est accepté par l'ensemble des acteurs concernés, ce qui suppose une approche participative avec une place importante faite à la concertation et un accompagnement par des formations adaptées.

En d'autres termes, l'entretien d'évaluation n'a de chances d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés par la réforme que s'il est un des éléments d'une politique globale de gestion des ressources humaines modernisée, articulée en particulier avec les exigences de la nouvelle gestion publique découlant de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances.

Il convient aussi de souligner que l'adhésion des cadres et leur implication sans réserve dans la mise en œuvre de l'entretien d'évaluation seront déterminantes pour la réussite de la réforme. D'autant que des expériences déjà anciennes ont montré le caractère pédagogique de celui-ci pour faire prendre conscience aux cadres de leurs responsabilités en matière de GRH : responsabiliser et stimuler ses collaborateurs par une pratique d'explicitation des objectifs, s'intéresser à leurs conditions de travail, à leurs besoins de formation, à leurs aspirations en matière de mobilité, les conseiller en termes de poursuite de leur carrière, sont autant de responsabilités que doit assumer tout cadre opérationnel à l'égard des personnels qui travaillent sous son autorité. De ce point de vue la prise en compte dans le nouveau système d'évaluation-notation de l'engagement plus ou moins prononcé du cadre dans la GRH de proximité serait cohérent avec la réforme et contribuerait certainement à « faire changer les habitudes ».

Enfin, l'exigence nouvelle de se référer, pour l'établissement des tableaux d'avancement, à « l'évaluation de l'agent retracée par les comptes rendus d'évaluation » (article 18 du décret du 29 avril 2002), suppose de capitaliser les informations recueillies et les jugements portés lors des entretiens d'évaluation. Mais au-delà de cette obligation d'ordre réglementaire, la nécessité de repenser le contenu du dossier individuel des fonctionnaires, conçu pour des raisons historiques uniquement comme un moyen de protection du fonctionnaire contre son

employeur, pour en faire un outil opérationnel et pertinent à la gestion du personnel, s'impose comme un accompagnement pensable de la réforme. Grâce notamment à l'exploitation des rendus des entretiens d'évaluation, le dossier individuel de à des renseignements plus qualitatifs et plus dynamiques compétences et expériences acquises, les formations aussi dispensées, les possibilités d'évolution professionnelle

ainsi un instrument permettant une connaissance précise des qualités les compétences professionnelles de chaque agent, élément essentiel pour gérer les déroulements de carrière (1).

DES DÉROULEMENTS DE CARRIÈRE FONDÉS SUR LA VALEUR PROFESSIONNELLE

Qu'il s'agisse d'avancement de grade ou de promotion interne d'un corps dans un corps supérieur, le statut général ne connaît pas d'autres critères que la valeur professionnelle. En particulier, il ne prévoit en aucun cas la prise en compte de l'ancienneté. D'ailleurs la jurisprudence du Conseil d'État sanctionne systématiquement tout tableau d'avancement qui fait apparaître que des candidats ont été mieux classés que d'autres pour des raisons n'ayant rien à voir avec « leur valeur professionnelle » telles que l'ancienneté, l'âge, la maladie (2). Ajoutons que même en matière d'avancement d'échelon la prise en compte du mérite est prévue puisque le statut général de 1983 dispose expressément que l'avancement d'échelon « est fonction à la fois de l'ancienneté et de la valeur professionnelle ».

Ainsi et contrairement à ce que l'on peut entendre parfois, la notion de « mérite » existe bel et bien dans les statuts. Si les pratiques de gestion ont été trop souvent marquées par un traitement des agents d'identité, comme le souligne le rapport public du Conseil d'État cité, évoquant à ce propos une gestion exagérément égalitariste, observe pourtant que des procédures et méthodes ont été promues au fil du temps, permettant une mise en œuvre concrète d'une gestion des déroulements de carrière fondée sur la valeur professionnelle et le mérite. Toutes reposent sur une personnalisation de la gestion du personnel appuyée par des entretiens individuels et des procédures d'évaluation formalisées.

Dans un document rendant compte des travaux du séminaire « Fonctionnaires » organisé par le Centre de gestion scientifique de l'école des mines de Paris, avec le soutien de la DGAFP, document intitulé « Les souplesses cachées du marmouth », Frédérique Pallez notait déjà en 1998, à partir de l'analyse des modalités de gestion de personnel dans des établissements tels que La Poste, au ministère de l'Équipement, dans l'Armée de Terre, le développement de pratiques innovantes permettant, en particulier pour les cadres, une anticipation du cheminement de carrière et des formations nécessaires (Armée de Terre), des engagements réciproques entre le cadre et sa hiérarchie (principe des carrières dirigées) à l'Équipement (3), notion de poste « acceptable » à La Poste... Dans chacun de ces cas on trouvait la même tendance à une gestion plus rapprochée, plus personnalisée, et le recours à des dispositifs de gestion et d'évaluation intégrant au sein du système réglementaire, des pratiques gestionnaires et managériales complémentaires.

Lorsqu'il s'agit de la gestion des emplois fonctionnels; tels ceux de direction des services centraux (chefs de service, sous-directeurs) ou de la plupart des emplois de direction des services déconcentrés dotés d'un tel statut d'emploi, la prise en compte du mérite et de la valeur professionnelle prend un caractère encore plus stratégique. Car l'existence de ces emplois fonctionnels consacre le principe de la séparation du grade et de l'emploi, puisque le fonctionnaire perdant son emploi retrouve son grade, encore faut-il que ces emplois soient gérés avec rigueur si l'on veut tirer de cette souplesse dont dispose la fonction publique toute son efficacité (4). C'est ce qui a conduit la plupart des grands ministères à mettre en place des petites structures dédiées à un action personnalisée des cadres avant tout à occuper de tel

emplois, celles-ci pouvant prendre la forme de chargés de mission par corps, de conseillers carrière, conseillers mobilité... Leur caractéristique commune est le professionnalisme de ces gestionnaires dont l'expertise acquise par l'expérience leur confère une réelle légitimité dans l'appréciation des potentiels.

C'est sur ce thème de la nécessaire professionnalisation des services de gestion des personnels que nous voudrions conclure. En effet, les développements qui précèdent ont montré que la prise en compte du mérite et de la valeur professionnelle dans le déroulement des carrières est un principe clairement réaffirmé par le décret du 29 avril 2002. Mais surtout on a vu que le nouveau texte donne aux gestionnaires les moyens réglementaires de mettre en pratique ce principe tout à fait fondamental, en instituant l'entretien d'évaluation et en rénovant profondément tant la notation que les procédures d'avancement. Condition nécessaire, elle n'est cependant pas suffisante pour assurer pleinement une gestion des parcours professionnels répondant aux attentes des fonctionnaires et aux exigences d'adaptation du service public. Les avancées constatées dans ce domaine, dont nous avons cité quelques exemples, montrent en effet que toutes sont le résultat d'un renforcement des moyens et surtout d'un vrai professionnalisme des directions de ressources humaines des ministères. Comme l'a préconisé le comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics dans son rapport de 1999 au ministre de la Fonction publique (« Les gestionnaires de personnel dans l'administration »)⁽¹⁾, le passage d'une gestion classique à une gestion plus dynamique des ressources humaines nécessite une réelle professionnalisation de la fonction gestionnaire du personnel. C'est à ce prix que les bonnes pratiques déjà observées pourront se généraliser et contribuer ainsi à la valorisation des ressources humaines de la fonction publique fondée sur une reconnaissance de la valeur professionnelle, condition indispensable pour que l'administration soit en mesure de faire face aux importants défis auxquels elle est confrontée.

(1) Sur cette question du dossier individuel du fonctionnaire, on renverra au rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics d'avril 2001 qui propose, en conclusion de ses analyses, la clarification juridique et la rénovation du dossier du fonctionnaire, « conditions nécessaires permettant d'en faire un véritable outil utile à la gestion des ressources humaines et à la protection des droits des agents ».

(2) Décision du Conseil d'État du 10 février 1976, *Bergon*, p. 853, Recueil Lebon.

(3) La gestion des cadres au ministère de l'Équipement est organisée autour « d'une chaîne d'appréciation » qui comprend le chef de service, l'inspection générale, le directeur du personnel (qui est accompagné d'un chargé de mission par corps dont le rôle est de connaître tous les individus de celui-ci). Les cadres techniques sont classés selon trois catégories de gestion : 1) gestion personnalisée collective, qui donne lieu à un parcours professionnel sans accès à des niveaux hiérarchiques supérieurs, mais s'efforce de répondre aux aspirations des agents ; 2) gestion personnalisée conseillée, avec un parcours organisé pour accéder à des niveaux hiérarchiques supérieurs, et qui incite donc l'agent ; 3) gestion personnalisée dirigée, pour les cadres repérés pour leur potentiel à accéder à des fonctions de direction et dans laquelle les intérêts du service sont prééminents.

(4) À noter que le décret n° 2000-143 du 21 février 2000 a prévu que les nominations dans les emplois d'encadrement supérieur se font pour une durée limitée à trois ans, renouvelable une fois, ce qui permet un réexamen régulier de l'aptitude des titulaires à occuper ces emplois.

(5) Sur les questions de réforme de la notation, de dossier du fonctionnaire, de gestionnaires de personnel dans l'administration, voir le rapport d'ensemble du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, publié à la Documentation française en février 2002.

DOCUMENT 10

Le Conseil d'Etat et la parité des rémunérations dans la fonction publique

Annie Fitte-Duval, Maître de conférences à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour

L'essentiel

La jurisprudence du Conseil d'Etat exprime le choix du législateur de donner au principe de parité, omniprésent dans la construction statutaire d'une grande fonction publique civile, la forme concrète d'une parité des rémunérations ; celle-ci se réduit en pratique au plafonnement des rémunérations accessoires des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers par rapport à celles des fonctionnaires de l'Etat. Si le pragmatisme dont fait preuve la Haute Juridiction peut paraître contestable, il semble cependant inévitable dans le contexte d'une fonction publique qui intègre désormais des impératifs de performance dans la prise en compte du mérite. (...)

Un pragmatisme indispensable à la modernisation de la fonction publique

La réforme de la fonction publique justifierait un élargissement du principe de parité, dans la mesure où elle tend par le développement de certains mécanismes de la loi de modernisation du 2 février 2007, tels que la mise à disposition ou le détachement dans tous les corps de la fonction publique, au renforcement de la mobilité qui est l'une des justifications premières de la parité. En même temps, l'encouragement à la mobilité dépasse le cadre de la fonction publique puisqu'il concerne aussi les salariés privés. Et la physionomie de la rémunération est appelée à changer sous l'influence de nouveaux objectifs issus du rapprochement des secteurs publics et privés. L'usage du principe de parité par le Conseil d'Etat peut sembler contestable, il n'en est pas moins inévitable et nécessaire à l'évolution de la fonction publique.

I/- Un pragmatisme contestable mais inévitable

On peut regretter que la formulation du principe de parité n'en limite exagérément l'ambition fondatrice et serve principalement au final à limiter les avantages des agents de la fonction publique territoriale, et à encadrer ceux des fonctionnaires hospitaliers, par rapport à ceux des agents de l'Etat.

a) Un pragmatisme contestable

Sans doute, le cantonnement du principe de parité dans un périmètre référencé et verrouillé par rapport aux agents de l'Etat semble-t-il directement induit par la loi, en particulier celle du 26 janvier 1984 qui a imposé dans l'article 88 la référence à l'Etat, tout comme dans l'article 119-II de la même loi où il est précisé que le régime de retraite de la fonction publique territoriale doit assurer des avantages comparables à ceux dont bénéficient les fonctionnaires d'Etat et ne peut prévoir d'avantages supérieurs.

On peut regretter notamment que l'encadrement du régime indemnitaire des collectivités locales passe nécessairement par la référence au modèle étatique, et, ce faisant, prolonge symboliquement la position seconde de la fonction territoriale. La démarche retenue par l'article 88 s'explique par l'antériorité de la fonction publique d'Etat, et la prééminence de la personne publique Etat, mais ne peut favoriser une authentique parité, en ce qu'elle confine la fonction publique territoriale dans une position mimétique.

Au fond, et si l'on se réfère à l'esprit originel de la réforme de la fonction publique, la référence à la fonction publique d'Etat aurait dû être un passage obligé mais transitoire vers une égalité entre les composantes de la fonction publique. Car la concrétisation de celle-ci, à terme, impose la suppression de toute position prépondérante de l'Etat qui, tant qu'il demeure le modèle, ne peut pas être l'égal.

La parité ne devrait pas être seulement un alignement sur la fonction publique d'Etat, mais un principe de réciprocité, parfois restrictif mais protecteur pour l'ensemble des fonctions publiques de la République.

Mais cette approche idéale est-elle réalisable ? En réalité, la parité parfaite entre fonctions publiques apparaît hors d'atteinte et le choix d'une conception restrictive du principe semble désormais

inévitable.

b) Un pragmatisme inévitable

La portée nécessairement limitée de la parité entre fonctions publiques résulte en effet d'une difficulté de positionnement du principe, en particulier par rapport au principe d'égalité. C'est, certes, la recherche d'égalité qui commande la parité, mais, dans quelle mesure l'une implique-t-elle l'autre ? Quelle que soit la définition de la parité reconnue, elle implique la comparabilité qui se traduit soit en termes d'équivalence parfaite, soit en termes de similitude.

Si l'on admet la parité comme équivalence des conditions statutaires des agents des fonctions publiques, il semble difficile d'obtenir une équivalence parfaite, du fait des différences structurelles essentielles entre les fonctions publiques, qui tiennent notamment à des fondements constitutionnels distincts, et en ce qui concerne la fonction publique territoriale aux exigences de la libre administration.

Le principe de parité, s'il avait une portée générale, disputerait son territoire au principe d'égalité et se trouverait en tout cas limité par les mêmes zones d'ombre. Pour les mêmes raisons que l'égalité de traitement ne joue entre les fonctionnaires que pour les membres d'un même corps, le principe de parité ne saurait avoir une portée absolue. Il ne peut se développer que dans l'espace que lui concède le principe d'égalité, espace qui recouvre le minimum d'égalité requis pour conférer au système de fonction publique sa cohérence. Le principe contribue alors à la formation d'un noyau dur commun, indispensable à l'unité du système. En ce sens, il a vocation à délimiter les frontières de ce qui a pu être qualifié de logique différentielle (17), dans la création de la fonction publique territoriale, et qui justifie le maintien d'un principe de spécificité tant d'ailleurs de la fonction publique territoriale que de la fonction hospitalière.

Le principe de parité contribue également à configurer les bornes de la logique unitaire. Il est l'élément qui permet de préserver un minimum d'unité de la fonction publique. Mais il peut aussi se révéler un correctif à l'égalité formelle: le recours à des techniques différentes s'impose parfois dans des contextes différents pour maintenir une équivalence de niveau, et, par ricochet, d'attractivité des fonctions publiques.

Du fait de l'autonomie douteuse du principe de parité, son rattachement à des paramètres concrets d'évaluation tels que la rémunération semble incontournable. Car il faut bien admettre que le domaine des rémunérations est spécifiquement perméable aux dérives, ce qui rend particulièrement nécessaire l'arbitrage du Conseil d'Etat, en particulier dans un contexte d'évolution de la fonction publique.

II/- Un pragmatisme nécessaire à l'évolution de la fonction publique

Plus concrète, la parité des rémunérations n'en est pas pour autant simple à mettre en œuvre, et cela tient tant à des facteurs traditionnels qu'à des éléments plus récents.

a) Des facteurs traditionnels de complexité

Il faut rappeler que le système de rémunérations dans la fonction publique est connu pour sa complexité liée à l'éparpillement des textes et à l'importance des primes et indemnités méconnues. Ce phénomène est nettement perceptible dans la fonction publique d'Etat où on déplore volontiers l'absence de transparence en ce qui concerne les primes substantielles versées par certains ministères à une fraction de leurs agents (18). Mais il est aussi remarquable dans les autres fonctions publiques. Les primes versées aux fonctionnaires hospitaliers sont également fort nombreuses et diverses, diversité que souligne pour la regretter la Cour des comptes (19), qui de façon plus générale estime que la mise en œuvre et l'évolution des systèmes indemnitaires vont à l'encontre de leurs objectifs initiaux, les rémunérations accessoires formant un ensemble complexe et opaque, qui n'évolue pas dans le sens de la simplification» (20). Eu égard au principe de libre administration, il existe en ce qui concerne les collectivités territoriales une réelle marge d'appréciation des autorités locales dans la fixation des rémunérations accessoires. Dans le respect du principe de parité et conformément au décret de 1991, il appartient à l'assemblée délibérante de fixer la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des primes, à l'autorité territoriale de déterminer dans la limite du crédit global les taux individuels applicables à chaque agent. Le régime indemnitaire peut être étendu par délibération aux agents publics non titulaires. On souligne de surcroît que le maintien des avantages acquis, introduit par la loi du 16 décembre 1996, à l'article 88 alinéa 2 du statut et permettant aux collectivités de conserver à leurs agents, à titre individuel, certaines indemnités dont ils bénéficiaient antérieurement, est de nature à affaiblir le principe de parité (21).

A ce constat traditionnel de complexité du système s'ajoutent des éléments plus récents qui affectent potentiellement la parité des rémunérations.

b) Des facteurs récents de fragilisation de la parité

L'évolution de la fonction publique impose de plus en plus la différenciation y compris dans les rémunérations. Un rapport du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (22) soulignait que la réforme des régimes indemnitaires engagée dans les années 2000 devait contribuer à résoudre notamment le problème de l'opacité des dispositifs de fixation et de répartition des primes et indemnités et l'insuffisance de prise en compte par la rémunération de l'engagement professionnel et des résultats. La rémunération au mérite, comme dans nombre de pays européens (23), est désormais un thème omniprésent dans le discours des pouvoirs publics et des acteurs institutionnels (24) comme dans les textes.

Ainsi la LOLF (25) qui donne à l'évaluation une place essentielle, facilite l'introduction d'une part de rémunération « au mérite » et permet la création d'enveloppes salariales fongibles gérées de manière déconcentrée compatible avec l'instauration d'une rémunération variable en fonction de la qualité des résultats individuels ou collectifs. A compter de 2002, plusieurs textes établissent un lien entre la manière de servir et les primes. C'est le cas par exemple du décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 qui institue dans les administrations centrales de l'Etat, les services déconcentrés qui en dépendent et les établissements publics administratifs de l'Etat une indemnité d'administration et de technicité modulable « pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions », du décret n° 2002-710 du 2 mai 2002 relatif à l'allocation complémentaire de fonctions en faveur des personnels du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, des établissements publics administratifs placés sous sa tutelle, des juridictions financières et des autorités administratives indépendantes relevant du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie pour leur gestion, du décret n° 2003-13 du 23 octobre 2003 modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux, des décrets n° 2003-1284 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains magistrats de l'ordre judiciaire, n° 2003-1285 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire des magistrats exerçant à la Cour de cassation, et n° 2003-1286 du 26 décembre 2003 relatif au régime indemnitaire de certains personnels de l'Ecole nationale de la magistrature (JO 30 déc. 2003, p. 22407). La gestion des rémunérations dans la fonction publique ne peut donc plus faire abstraction de l'impératif de performance en ce qui concerne la part accessoire de la rémunération qui seule permet, compte tenu de la grille indiciaire, l'individualisation et la modulation de la rémunération.

On rappellera que la modulation indemnitaire peut prendre plusieurs formes : elle est le plus souvent fonctionnelle, dans la mesure où il s'agit de rémunérer des fonctions, des compétences, des contraintes ou responsabilités particulières. A cet égard, et dans la mesure où cette modulation est la plus facile à justifier, le rôle du Conseil d'Etat s'est borné à constater dans les litiges qui lui ont été soumis que ces modulations répondent bien à une différence de situation justifiant une différence de traitement (V. par ex. CE 9 mai 2001, *Gloriod*, n° 219863 : des modulations prévues par décret sont justifiées, dès lors qu'elles sont effectuées en fonction de la manière de servir ou de sujétions spéciales). Le Conseil d'Etat estime d'ailleurs qu'en l'absence d'erreur manifeste d'appréciation ou d'erreur de droit il n'appartient pas au juge administratif d'apprécier l'opportunité d'une mesure de modulation (CE 7 juill. 1999, *Glaichenhaus*, n° 197499). Il a également confirmé que le pouvoir de modulation du régime indemnitaire implique non seulement la possibilité de faire varier les taux, dans la limite d'un taux maximal, imposé par le principe de parité, mais éventuellement celle d'adopter un taux égal à 0%, dès lors que « le caractère créateur de droits de l'attribution d'un avantage financier tel qu'une prime ne fait pas obstacle à ce que cette décision soit abrogée pour l'avenir si l'intéressé ne remplit plus les conditions auxquelles cet avantage est subordonné ou si l'administration modifie l'appréciation qui avait justifié son attribution » (CE 27 juill. 2005, *Commune de Luxeuil-les-Bains*, n° 270487)

Néanmoins il a censuré, au nom de l'atteinte au principe d'égalité, le fait que le montant d'une indemnité modulable dépende « de la valeur et de l'effectif des autres agents en fonction dans l'établissement » (CE 12 juill. 1995, *Association de défense des personnels techniques de la fonction publique hospitalière*, n° 131247, 131248). Le Conseil d'Etat a aussi estimé que l'existence d'un différend entre le procureur général près la Cour d'appel et le procureur de la République ne saurait suffire à justifier, à l'exclusion de toute considération relative à la qualité et à la quantité du travail du dernier nommé ou du service rendu par le parquet dont il est responsable, le taux fixé pour la prime modulable attribuée à ce magistrat (CE 8 juill. 2005, *De Mongolfier*, n° 272283).

Les modulations indemnitaires peuvent aussi être géographiques, et utilisées pour compenser un défaut d'attractivité de certaines régions : le Conseil d'Etat a reconnu la légalité de ce type de modulation dès lors qu'elles sont justifiées par l'intérêt du service (CE 11 juill. 2001, *Syndicat départemental CFDT de la DDE du Gard*, n° 220062, 220108). Les modulations indemnitaires peuvent enfin être individuelles ou collectives pour des groupes dont les résultats peuvent être évalués objectivement, ce qui est une des perspectives envisageables dans le cadre de la LOLF. Si

le Conseil d'Etat a reconnu la validité de ces différentes modalités, l'individualisation des rémunérations qu'autorise le régime indemnitaire ne fait pas l'unanimité. Ainsi, la rémunération modulable a-t-elle été contestée par des magistrats estimant notamment qu'elle portait atteinte à l'indépendance de la magistrature. Le Conseil d'Etat a rejeté ces arguments en estimant que « la création d'une prime modulable, destinée à tenir compte de la quantité et de la qualité du travail fourni par un magistrat et, de manière générale, de sa contribution au bon fonctionnement du service public de la justice ne porte, par elle-même, aucune atteinte à l'indépendance des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions ; qu'elle ne porte davantage atteinte ni au principe d'égalité ni aux obligations de délicatesse et de dignité qui s'imposent à tout magistrat en vertu de l'article 43 de l'ordonnance portant loi organique du 22 décembre 1958 » (26).

Le risque de conflit entre certaines pratiques indemnitaires et des obligations statutaires et déontologiques du fonctionnaire telles que le désintéressement semble d'autant plus grand que cela se passe en dehors des règles statutaires (voire même budgétaires) qui permettent de protéger les garanties fondamentales des fonctionnaires. Il y a également un risque de conflit entre deux tendances, l'une qui tend à encadrer le régime indemnitaire pour en réduire l'opacité, l'autre qui tend à généraliser les primes à la performance conçues initialement pour la haute fonction publique. Les syndicats d'une manière générale critiquent la politique de rémunération, jugeant pernicieuse l'utilisation des régimes indemnitaires au détriment de la revalorisation des grilles indiciaires, soulignant qu'une modulation mal conduite pourrait, à l'inverse des objectifs annoncés, nuire à la motivation. Si certaines organisations syndicales ne sont pas opposées à la modulation individuelle, c'est à la condition qu'elle obéisse à des règles objectives, transparentes et négociées (27).

Transparence et objectivité, tel est bien le consensus minimum auquel doit tendre le respect de la parité des rémunérations. Pour cette raison, le contrôle du Conseil d'Etat semble au final apporter des garanties importantes contre l'arbitraire, dans la mesure où il contribue au maintien des équilibres essentiels de la rémunération.

(17) V. Laure Ortiz, *Recherches sur la structure de la fonction publique territoriale*, Thèse, Toulouse I, 1992.

(18) V. notamment les problèmes de communication relatifs au rapport Blanchard sur les rémunérations annexes des fonctionnaires de l'Etat (1984) et au rapport Bouchery sur la prévention de la corruption (1992), L'art. 15 de la loi du 13 juill. 1983 envisage cependant des mesures visant à accroître la transparence des rémunérations.

(19) « Les personnels des établissements publics de santé, rapport de la Cour des comptes (Mai 2006).

(20) Cour des comptes, *La fonction publique de l'Etat*, 1er rapport public thématique, Les éditions des Journaux officiels, p. 393.

(21) B. Jorion, Le principe de parité entre fonctions publiques: un principe peau de chagrin, RFDA 1998. 341

(22) Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, *La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes*, Doc. fr., 2004.

(23) V. sur la question, Florence Lérique, La rémunération au mérite, RD publ. mai 2007, n°3, p. 683.

(24) Conseil d'Etat, *Perspectives pour la fonction publique*, rapport public, Doc. fr., 2003, p. 225 s.

(25) Loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances du 1er août 2001.

(26) V. CE 4 févr. 2005, *Syndicat de la magistrature et autres*, RFDA 2005. 450-451 ; AJDA 2005. 1519-1524, note Pascal Planchet.

(27) V. rapport Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, préc., p. 9 s.