

296 Dix ans de RIFSEEP. D'un système à bout de souffle à une nouvelle vague de primes

POINTS CLÉS > Les primes et indemnités ont toujours accompagné les fonctionnaires. Les motivations n'ont guère changé depuis 200 ans > Depuis la LOLF un mouvement s'est dessiné allant dans le sens de l'individualisation et de la simplification du régime indemnitaire > Le RIFSEEP en vigueur depuis 10 ans a participé de ce mouvement même s'il s'est avéré en retrait sur l'individualisation > Aujourd'hui le RIFSEEP s'essouffle et trouve ses limites alors que les vieux démons de l'histoire du régime indemnitaire réapparaissent.

Didier JEAN-PIERRE,
professeur agrégé de Droit public,
université d'Aix-Marseille,
Centre de recherches administratives



AL'OCCASION des 10 ans du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 instituant le RIFSEEP et alors que le thème de la réforme du régime indemnitaire est à nouveau évoqué par le Gouvernement dans un prochain projet de loi, il nous a paru intéressant d'évoquer le chantier éternel du régime indemnitaire dans la fonction publique qui donne parfois le sentiment d'un éternel recommencement.

Le statut général de la fonction publique dans sa rédaction actuellement en vigueur indique que la rémunération comprend le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les primes et indemnités instituées par une disposition législative ou réglementaire (CGFP, art. L. 712-1). L'expression de « primes et indemnités » n'est pas un pléonisme et vise deux cadres différents. Le mot « indemnité » renvoie à l'idée d'une compensation. Il s'agit tantôt de compenser une sujétion, tantôt d'offrir une sorte de contrepartie à une contrainte, à un préjudice que le fonctionnaire n'a pas d'autre choix que d'affronter ou de subir. Il en va ainsi par exemple de l'indemnité de résidence, des indemnités différentielles, ou bien encore de l'indemnité de licenciement ou de fin de contrat même si cette dernière est communément appelée prime de précarité. On l'aura compris la rigueur en la matière n'est pas absolue. Pourtant, le terme de prime est plutôt associé à la notion de récompense. Il s'agira en effet de récompenser l'assiduité, la fidélité ou le fait de travailler sur certaines parties du territoire (primes d'attractivité), la manière de servir (même si l'on parle aujourd'hui de complément indemnitaire annuel alors qu'il relèverait davantage de la prime), la réalisation d'objectifs indivi-

duels ou collectifs... La prime participe à l'incitation et à la motivation alors que l'indemnité vise à la compensation, ce qui n'est pas sans conséquence sur le pouvoir de l'employeur. L'on comprend en effet que l'indemnité échappe finalement en grande partie au pouvoir de l'employeur qui retrouve une liberté plus grande en matière de prime. Tel est le modèle théorique qui n'est pas sans intérêt même s'il n'est pas toujours scrupuleusement respecté, ce qui a probablement conduit la jurisprudence à opérer plutôt une distinction entre le régime indemnitaire à la discrétion de l'employeur et le complément de rémunération que l'employeur a l'obligation de verser (la garantie individuelle du pouvoir d'achat ou le complément de traitement indiciaire par exemple). La part des primes des fonctionnaires dans la rémunération était pour la fonction publique de l'État en 2012 de 21,9 % et pour la territoriale de 23,5 %. Cette part passait en 2019 respectivement à 22,5 % et 24,6 % (source DGAFP). Mais cette moyenne d'un quart environ cache des disparités beaucoup plus importantes selon les situations et surtout selon les catégories hiérarchiques et les filières. Ainsi, pour les catégories A +, la part du régime indemnitaire représente 30 à 40 % du traitement brut à l'exception des enseignants du supérieur et des chercheurs (V. les travaux de P. Pény et J.-D. Simonpoli, *Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique*, 14 mars 2022). Ces disparités témoignent de l'opacité et de la complexité qui ont toujours caractérisé l'histoire des primes dans la fonction publique (à propos de l'absence de communication du rapport Blanchard, V. CE, 2 déc. 1987, n° 74637, Pokorny : Lebon : « Considérant qu'il ressort des pièces du dossier que le rapport sur les rémunérations annexes des fonctionnaires, remis par M. X... au Premier ministre en mai 1984, avait été demandé par ce dernier afin de définir la poli-

tique du Gouvernement en matière de rémunérations annexes ; que la communication ou la consultation de ce rapport serait de nature à porter atteinte au secret des délibérations du Gouvernement. »). De tels constats ne sont pas nouveaux.

1. Un régime indemnitaire à replacer dans une perspective historique

Les primes et indemnités sont aussi vieilles que l'histoire de la fonction publique mais elles sont marquées par un contexte politique et économique qui explique leur création. On se limitera à quelques exemples anciens mais qui renvoient à des débats d'une brûlante actualité.

Sur la période 1814-1914, les niveaux de rémunération des agents publics étaient particulièrement bas tant dans l'absolu que par comparaison à l'étranger. L'opinion était durant cette période communément admise que le traitement ne pouvait à lui seul suffire pour que l'agent puisse tenir son état. Cette vision a traversé les années, les siècles et les textes. On la retrouve d'ailleurs aujourd'hui encore mentionnée en toutes lettres à l'article L. 1 du Code des pensions civiles et militaires de retraite qui « *garantit en fin de carrière à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction.* ».

Aussi durant cette période étaient autorisées ou à tout le moins tolérées des sources de revenus complémentaires. On peut citer dans une sorte d'inventaire à la Prévert les primes dans l'administration des finances, la possibilité pour les ingénieurs des ponts et chaussées de percevoir des honoraires mais aussi de manière assez libérale la possibilité d'exercer un second métier. On admettait ainsi que les fonctionnaires puissent donner des cours particuliers et l'on accordait des congés spéciaux non payés aux cantonniers pour faire les moissons et les vendanges (ce qui fait écho à l'actuel article L. 718-6 du Code rural et de la pêche maritime relatif au contrat vendanges dont peuvent être bénéficiaires les agents publics).

L'indemnité de résidence fut créée en 1919 et on débattait au Parlement de « *l'indemnité de vie chère* » pour les fonctionnaires. En 1937 était instaurée l'indemnité spéciale temporaire en raison de l'élévation du coût de la vie remplacée en 1942 par le supplément provisoire de traitement.

Les primes de rendement firent officiellement leur apparition avec un décret du 22 mai 1926 étendu par le décret n° 45-1753 du 6 août 1945 relatif aux primes de rendement pouvant être attribuées aux fonctionnaires des finances. Un décret publié 5 ans plus tard faisait bénéficier les personnels d'autres ministères des primes de rendement.

Le régime de Vichy étendait l'indemnité de résidence et créait en 1942 le supplément familial de traitement. Pour pallier les traitements bloqués des fonctionnaires, Vichy mit en place des indemnités de fonctions versées aux magistrats, aux enseignants et aux agents des administrations centrales et créait des indemnités de direction attribuées aux hauts fonctionnaires.

À la Libération, les pouvoirs publics voulurent rompre avec les pratiques du passé. Le traitement des fonctionnaires fut multiplié par trois en moyenne et les rémunérations accessoires furent supprimées sauf celles sauvegardées par ordonnance. En réalité les allocations de caractère familial (indemnité de résidence familiale, supplément familial de traitement, allocations du Code de la famille), les indemnités allouées en rémunération des travaux supplémentaires effectivement réalisés ou de connaissances spéciales, ainsi que les primes destinées à tenir compte de la valeur des services rendus et les indemnités représentatives de frais ne furent pas affectées par cette suppression (Ord. n° 45-14, 6 janv. 1945, art. 7, portant réforme des traitements des fonctionnaires de l'État). De plus, pour faire face à l'augmentation du coût de la vie les indemnités de

cherté de la vie ainsi que certaines indemnités supprimées réapparurent. Ces brefs rappels historiques témoignent bien de la continuité des préoccupations économiques et des réponses apportées malgré les turbulences de l'histoire.

2. L'éternel chantier de la refonte du régime indemnitaire

Même si l'article L. 712-1 du Code général de la fonction publique énumère les différentes composantes de la rémunération des fonctionnaires, les travaux du Comité interministériel de la réforme de l'État rendus en 2001 ont synthétisé la rémunération des fonctionnaires sous la forme de trois éléments. En premier lieu figure le traitement principal qui correspond au grade et à l'échelon et renvoie à des indices. Ce traitement est en principe identique pour tous les agents situés au même niveau. Ensuite est mentionné un complément rémunérant la fonction ou l'emploi déterminé en fonction des compétences requises, des sujétions et de la localisation de l'emploi et enfin un complément indemnitaire rémunérant le mérite individuel et la performance collective. Cet objectif de clarté dans la détermination du régime indemnitaire rejoint l'objectif de performance de l'action publique porté par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. À partir de cette époque, deux mouvements vont se dessiner : d'une part, un mouvement d'individualisation du régime indemnitaire qui suppose des possibilités de modulation des primes et, d'autre part, un mouvement de simplification, de transparence et d'unification du régime indemnitaire. À cette prise en tenaille correspond la volonté à peine cachée de lutter contre le double phénomène de la forfaitisation et de l'attribution égalitariste des primes. Les 20 années qui vont ensuite passer peuvent se résumer en trois grandes étapes. La première, remarquable dans l'effort entrepris et souvent dénommée, la « *refondation indemnitaire* », a lieu durant l'année 2002 et se traduit par toute une batterie de décrets qui vise à simplifier le régime indemnitaire et régulariser des primes accordées sans fondement juridique ou sans texte publié comme avait pu le relever la Cour des comptes. Ensuite, vient la deuxième étape plus idéologique, marquée par la création de la prime de fonctions et de résultats instaurée en 2008 avec une part fonctionnelle et une part individuelle modulable de 0 à 6. Mais celle-ci ne sera mise en place que pour les cadres et échoue dans sa tentative d'unifier les primes. De plus, les perspectives de modulation importante inspirent davantage de crainte et de méfiance que d'enthousiasme. Vient enfin dans un nouvel élan et un changement de majorité politique l'adoption du RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel) avec la publication du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 dont on fête donc les 10 ans. Celui-ci est applicable à l'État et doit obligatoirement être transposé dans les collectivités territoriales. La fonction publique hospitalière est la grande oubliée de la réforme, laissée aux affres de la complexité et de l'opacité. Le RIFSEEP est obligatoirement composé de deux parts (Cons. const., 13 juill. 2018, n° 2018-727 QPC). La première part, majoritaire, est l'IFSE (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise) qui s'inscrit dans une logique pleinement fonctionnelle liée à l'emploi occupé. L'autre part est le CIA (complément indemnitaire annuel) associé à la manière de servir et à l'engagement professionnel du fonctionnaire. Dans la foulée le RIFSEEP est venu absorber les primes instaurées en 2002 et d'autres primes dans une volonté sans cesse affirmée de simplifier le régime indemnitaire. Mais 10 ans plus tard les espoirs portés par le RIFSEEP n'ont pas reçu de réelle concrétisation.

3. Les espoirs déçus du RIFSEEP

L'attribution du RIFSEEP, et plus particulièrement de l'IFSE, suppose un travail difficile de cotation des postes, répartissant les différents emplois dans des groupes de fonctions auxquels sont attribués des montants de régime indemnitaire fixés par arrêté (ou dans le respect des plafonds État pour les collectivités territoriales). Cette cotation des postes et cette classification dans des groupes de fonctions est un véritable enjeu RH susceptible de donner lieu parfois à des contentieux motivés par certaines incohérences de classification ou nourris par un sentiment d'injustice. Cette classification est d'autant plus importante que non seulement elle conditionne l'attribution de l'IFSE mais qu'elle aura aussi de l'incidence sur les avancements de grade. Toutes ces exigences font du régime indemnitaire un élément clé du dialogue social. Or, l'IFSE semble dans un certain nombre de situations grandement s'essouffler.

D'abord, parce que mû par une logique fonctionnelle, il tend à se forfaitiser ce qui est logique puisque lié à une fonction exercée et non à un comportement individuel même si des tentatives sont faites pour individualiser quelque peu cette part (*TA Marseille, 24 avr. 2024, n° 2106310 : subdivision de l'IFSE en deux parts, une variable et une part fixe liée à l'emploi occupé*). Il n'a donc pas vocation à varier énormément. En pratique, l'IFSE augmente pour les fonctionnaires en raison des mobilités et des promotions.

Ensuite, le système est évidemment limité par les montants plafonds qui ont été atteints ou ne peuvent plus véritablement bouger faute de moyens financiers de l'État et des collectivités. Le système n'est d'ailleurs sur ce point pas du tout égalitaire alors qu'il devrait l'être puisqu'à fonctions égales l'IFSE octroyé peut être d'un montant différent selon les moyens financiers et la politique RH conduite par l'employeur.

Enfin, on observe qu'en marge du décret du 20 mai 2014, dont on ne peut nier la volonté simplificatrice, les administrations fixent par voie d'instruction « *des règles de gestion* » qui font l'objet d'après discussions avec les organisations syndicales et ont pour objectif déclaré d'harmoniser les règles de gestion et les critères d'attribution notamment dans des cas dits « *spécifiques* » ou « *particuliers* ». Or, en réalité, ces instructions viennent s'ajouter aux textes existants et réintroduisent de la complexité et des subtilités qui paraissent bien éloignées des intentions des rédacteurs du décret de 2014.

Du côté du CIA la situation n'est guère plus réjouissante. De nombreux employeurs publics n'en veulent pas préférant apaiser le climat social et éviter les discussions orageuses avec les organisations syndicales tant et si bien que la jurisprudence a dû rappeler régulièrement l'obligation d'instaurer les deux parts du RIFSEEP (*CAA Marseille, 17 mars 2022, n° 20MA02176*). La part du CIA, déjà réduite de par les dispositions du décret de 2014 (15 % pour la catégorie A, 12 % pour la catégorie B et 10 % pour la catégorie C), est donc souvent réduite à une part symbolique (*un euro ! V. CAA Versailles, 21 juill. 2021, n° 19VE04255 : JurisData n° 2021-013408*) à l'exception parfois des cadres. L'IFSE représente aujourd'hui 90 % du RIFSEEP de la fonction publique de l'État.

Autrement dit si le principe de la rémunération au mérite est bien instauré par le décret du 20 mai 2014 elle est finalement peu mise en place puisque les acteurs concernés n'en veulent pas dans leur grande majorité (*CAA Lyon, 10 avr. 2024, n° 22LY01239*).

Une autre difficulté réside dans le financement du RIFSEEP qui était supposé être assuré par des suppressions d'emplois et des augmentations du temps de travail mais là encore le schéma théorique s'est retrouvé confronté au principe de réalité.

Il n'est donc pas étonnant dans ces conditions d'usure que l'on ait ces dernières années assisté au retour des primes temporaires ou permanentes venant s'ajouter au RIFSEEP. C'est ainsi que l'on peut citer les primes dites « *exceptionnelles* » pour le pouvoir d'achat (*D. n° 2023-1006, 31 oct. 2023, portant création d'une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle pour certains agents de la fonction publique territoriale. – Pour la FPT et la FPH, D. n° 2023-702, 31 juill. 2023*), la COVID-19 (*D. n° 2020-570, 14 mai 2020, relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de covid-19*) ou les Jeux olympiques (dispositif qui s'appuie pour la police nationale sur le décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004 portant création d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale mais la note du 10 avril 2024 du directeur général de la police nationale tend plutôt à la création d'une nouvelle prime : « *en raison des contraintes imposées aux personnels de la police nationale lors de la préparation et pendant les Jeux olympiques et paralympiques, une prime de résultats exceptionnels est instituée au bénéfice des agents mobilisés* ») qui peuvent aussi servir de moyen de pression : (*D. n° 2024-380, 25 avr. 2024, portant création d'une prime de voie publique au bénéfice de certains fonctionnaires actifs de la police nationale*).

En sus de ces primes liées à des circonstances exceptionnelles et n'ayant pas vocation en principe à être reconduites ont été créées de nouvelles primes permanentes pour favoriser l'attractivité (*D. n° 2021-276, 12 mars 2021, instituant une prime d'attractivité pour certains personnels enseignants et d'éducation*), la fidélisation (*D. n° 2020-1299, 24 oct. 2020, portant création d'une prime de fidélisation territoriale dans la fonction publique de l'État. – CE, 8 mars 2024, n° 473120, inédit*) et la revalorisation de certains métiers (*D. n° 2020-1524, 5 déc. 2020, portant création d'une prime d'équipement informatique allouée aux personnels enseignants. – D. n° 2022-728, 28 avr. 2022, relatif au versement d'une prime de revalorisation à certains personnels relevant de la fonction publique territoriale*). Certains rapports préconisent l'instauration de primes d'ancienneté pour renforcer la fidélité des agents mais aussi peut-être pallier la suppression des congés d'ancienneté théoriquement supprimés par la loi du 6 août 2019. Bref, lentement mais sûrement, réapparaissent les mêmes phénomènes constatés au cours de l'histoire de la fonction publique : complexité, forfaitisation, modulation très limitée, maintien de primes ayant vocation à disparaître (*D. n° 2022-1362, 26 oct. 2022, modifiant le décret n° 88-631 du 6 mai 1988 relatif à l'attribution d'une prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés*) ou apparition de nouvelles primes en marge du RIFSEEP.

Enfin, certains dispositifs existants ne sont pas utilisés soit en raison de leur complexité, soit parce qu'ils sont tout simplement ignorés des employeurs. Ainsi en va-t-il de l'intéressement censé reconnaître la réalisation de performances collectives.

À bout de souffle on vous dit.