

Le RIFSEEP : UNE PRIME A LA PERFORMANCE QUI MENACE ENCORE DE PLOMBER NOTRE POUVOIR D'ACHAT

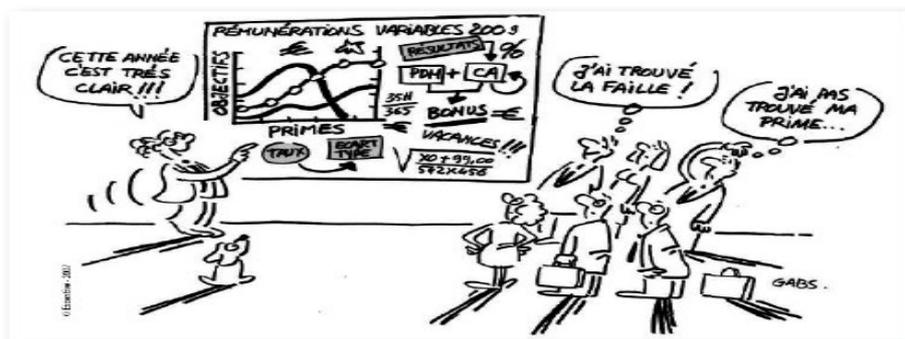
Le 21 avril dernier se tenait une réunion de travail au ministère sur le RIFSEEP. Le RIFSEEP, c'est quoi ?

Il s'agit du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (ouf vous pouvez souffler), instauré par le décret du 20 mai 2014, qui a vocation à s'appliquer à toute la fonction publique de l'Etat.

Ce texte prévoit expressément le bénéfice du RIFSEEP à tous les agents des filières administratives et la possibilité d'une adhésion aux autres corps. Notre hiérarchie envisage l'adhésion de tous les corps de notre ministère selon le calendrier suivant : à partir du 1^{er} juillet 2015, les administrateurs civils et les autres corps à partir de janvier 2016 avec une date limite d'adhésion fixée au 1^{er} janvier 2017.

Ce dispositif est centré sur une indemnité principale mensuelle, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) à laquelle s'ajoute un complément indemnitaire annuel (CIA), eh oui...

Le RIFSEEP s'inscrit dans une démarche de simplification des indemnités en réduisant le nombre de régimes indemnitaires¹. Il abroge la Prime de Fonctions et de Résultats (PFR) créée par le décret de 2008 pour rémunérer en partie au mérite des attachés et qui s'applique depuis 2011 à la plupart des cadres de l'Etat.



1) Le RIFSEEP confirme le recours aux critères de performance dans la gestion des carrières et des rémunérations complémentaires des agents introduit par la LOLF

Souvenirs, souvenirs...

La référence à la performance, notion issue du monde économique des pays anglo-saxons s'est d'abord diffusée en France dans le secteur marchand dans les années 1980. A partir des années 2000, le droit public l'utilise de manière constante et profonde.

C'est la Loi Organique sur les Lois des Finances (LOLF) de 2001 entrée en vigueur en 2006 qui l'introduit dans la gestion publique. Désormais la performance associée à l'efficacité encadre les lois de finances annuelles. Cette idée se traduit par l'impératif d'évaluation des politiques publiques, dont la responsabilité est confiée au Parlement secondé par la Cour des Comptes.

Parallèlement les agents publics mettant en œuvre ces politiques nationales et locales, il est apparu nécessaire de procéder à leur évaluation. Dans cette perspective le système de notation, jugé trop égalitariste, a été remplacé progressivement par l'entretien d'évaluation, à partir de 2002.²

¹ Le rapport Pêcheur sur la fonction publique du 29 octobre 2013 fait état de 1700 régimes indemnitaires existants dans la fonction publique d'Etat.

² Le décret n°2002-682 du 29 avril 2002 relatif aux conditions générales d'évaluation, de notation et d'avancement des fonctionnaires de l'Etat a mis en place un entretien d'évaluation.

Avec ces entretiens professionnels, l'activité des agents est désormais soumise à une évaluation. En effet, l'entretien porte sur les « résultats professionnels obtenus par le fonctionnaire eu égard aux objectifs qui lui ont été assignés et aux conditions d'organisation et de fonctionnement du service dont il relève ». ³ Le lien entre la performance de l'agent et le déroulement de carrière réside dans le fait que la valeur professionnelle conditionne l'attribution des réductions ou des majorations d'ancienneté par rapport à l'ancienneté moyenne exigée par le statut du corps pour accéder à l'échelon supérieur.

En complément à ces dispositions, le gouvernement instaure à partir de 2002 de nouvelles primes attribuées en fonction de la manière de servir ou des résultats obtenus, par exemple en 2003 la prime modulable au profit des magistrats. En 2008, une communication du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, instaure la rémunération à la performance dans la fonction publique d'Etat, et sera suivie de la création de la PFR.

La PFR se substitue à l'ensemble des régimes indemnitaires.

Elle comprend deux parts cumulables et modulables indépendamment l'une de l'autre par application de coefficients multiplicateurs à un taux de référence en euros : 1) une part fonctionnelle, modulable de 1 à 6 pour tenir compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées. Cette part repose sur une typologie de postes de 4 à 6 catégories par grade. 2) une part individuelle, modulable de 0 à 6 pour tenir compte de la performance et de la manière de servir de l'agent. La modulation intègre l'atteinte ou non de l'agent des objectifs qui ont été fixés préalablement.

Dans la pratique, la cotation des postes pour déterminer la part Fonctions a abouti à la construction d'usines à gaz et a multiplié les obstacles à la mobilité.

L'abrogation de la PFR à compter du 1^{er} juillet 2015 est le fruit du constat que le système ne fonctionnait pas comme espéré. En mars 2013, Marylise Lebranchu, la ministre de la fonction publique indiquait souhaiter revenir sur la rémunération au mérite dispositif marqueur du quinquennat de Monsieur Sarkozy. ⁴

Pourtant la disparition du terme performance n'est qu'un trompe-l'œil puisque le RIFSEEP reprend les mêmes principes que la PFR : une part fixe individualisée et une part variable censée récompenser le mérite.

Modalités du RIFSEEP : accroissement de la variabilité et de l'individualisation des primes

Concernant l'indemnité de Fonctions, de Sujétions et d'Expertise (IFSE), pour chaque corps les fonctions-types sont déterminées et permettent le classement des agents dans des groupes. A chaque groupe correspond un plafond indemnitaire. La circulaire du 5 décembre 2014 limite le nombre de groupe à quatre groupes pour les A, trois pour les B et deux pour les C.

Pour définir ces groupes, il sera tenu compte de critères professionnels tels que, l'encadrement, la coordination ou la conception ; la technicité, l'expertise, l'expérience ou la qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ; les sujétions particulières et le degré d'exposition du poste, mais également de l'expérience professionnelle. Les groupes sont hiérarchisés, le groupe 1 est réservé aux postes les plus lourds ou les plus exigeants.

Il y a réexamen de l'IFSE à l'occasion de chaque mutation (interne ou externe), changement de grade, de groupe de fonctions ou, au minimum, tous les quatre ans, en l'absence de changement de poste ou en cas de changement de grade. Il est indiqué que lors d'un changement de missions, il n'est pas souhaitable d'envisager une modulation de l'IFSE avant une période de deux ans. En outre, il est préconisé que la modulation la plus forte devra être celle qui interviendra au 1^{er} réexamen de l'IFSE. Aussi, plus l'agent a d'ancienneté et d'expérience, moins la revalorisation censée récompenser cette expérience sera forte !

Concrètement, l'écart de primes versées entre deux agents de même catégorie peut varier de 1 à 10 !

En effet, la différence entre le plafond supérieur (11340 € IFSE+1260 CIA) pour le groupe 1 des adjoints techniques en services déconcentrés et le plafond minimum (1350 € + 0 CIA) est de 9.33 et pour un attaché en centrale groupe 1 plafond maximum (40290 € IFSE+7110 € CIA) et le plafond minimum (3500 € sans CIA) soit un rapport égal à 13.54. C'est donc une aggravation des écarts entre le montant des primes à grade égal puisque la part fonction de la PFR variait de 1 à 6.

³ Article 2 du décret n°2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'Etat.

⁴ « Je n'ai jamais cru à la bagarre interne pour avoir une prime. Ce n'est pas adapté au service public » (Les Echos, 2013).

Le Complément Indemnitaire Annuel (CIA) est facultatif et non reconductible automatiquement d'une année à l'autre. Ses modalités de mises en œuvre dépendent des politiques des Ressources Humaines de chaque ministère et des crédits alloués à l'indemnitaire. Ce qui introduit une insécurité supplémentaire dans la rémunération, puisqu'aujourd'hui, sauf sanction, la part variables des primes est acquise, et ce n'est que le repositionnement à la hausse qui est susceptible de ne pas intervenir, selon le budget du ministère. Notre ministère a annoncé un versement en une seule fois. Les possibilités d'individualisation sont encore plus accrues que dans le cadre de la PFR puisque là où existaient sept niveaux de modulations de la part Résultats, le CIA peut varier de 0 à 100 %.

La circulaire **préconise** un CIA ne représentant pas plus de 15% du montant total du RIFSEEP pour les A, pas plus de 12 % pour les B et pas plus de 10 % pour les catégories C. Se pose la question du versement annuel de ce complément au regard de sa proportionnalité dans le montant total des primes. En effet, actuellement l'attribution individuelle des parts variables déterminée pour chaque agent en raison de l'importance des sujétions de toutes natures qui impactent l'exercice de ses fonctions, du supplément de travail fourni et de sa manière de servir est mensuel.

Incidemment, le versement annuel risque d'amputer une part importante de la rémunération mensuelle des agents, ce qui réduira leur capacité pour trouver un logement, contracter un prêt et équilibrer leur budget mensuel.

De plus, le relèvement des plafonds du RIFSEEP par rapport aux plafonds actuels n'est qu'illusoire, puisque le changement de système s'opère à enveloppe constante. En conséquence, l'augmentation de la variabilité et de l'individualisation des primes introduite par le RIFSEEP fait craindre une répartition encore plus disparate des primes.

Par ailleurs, il faut souligner que les primes n'entrent que très partiellement dans le calcul de la retraite.

Passage au RIFSEEP : deux garanties temporaires de maintien des primes touchées au moment du déploiement du RIFSEEP

La circulaire prévoit deux garanties pour le passage au nouveau régime indemnitaire. En premier lieu, le montant individuel de l'IFSE ne peut être inférieur au montant minimal des primes touchées par les agents du grade détenu par l'agent. Pour les agents bénéficiant jusqu'alors de la PFR, ce montant pourrait correspondre à une part liée à l'exercice des fonctions affectée du coefficient 1. En second lieu, chaque agent a la garantie du maintien du montant indemnitaire qu'il percevait mensuellement avant le RIFSEEP. Sont exclues de la détermination de ce montant les indemnités versées mensuellement telles les primes exceptionnelles notamment celle de la part résultat de la PFR ou les reliquats.

Mais attention, cette garantie perdure jusqu'à ce que l'agent change de fonctions. Ce qui signifie que tout changement de poste ou de fonctions expose l'agent à une baisse de son régime indemnitaire.

2) D'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emplois

Mais d'autres mauvaises surprises nous attendent !

Alors que des négociations ont lieu en ce moment sur les carrières dans le cadre des parcours professionnels, carrières et rémunérations, à l'occasion desquelles les organisations syndicales ont manifesté leur attachement aux statuts, le RIFSEEP menace les statuts.

D'une logique de carrière à une logique de fonctions

Ainsi, page 4 de la circulaire il est mentionné que « le poste confié à un fonctionnaire doit correspondre au grade dont celui-ci est titulaire », ce qui suppose que les fonctions exercées soient celles relevant du statut de l'agent. Mais de l'autre, il est écrit page 14 qu'un agent peut intégrer le groupe 1, celui donnant droit à l'IFSE supérieure, s'il exerce des « fonctions spécifiques qui ne seraient pas habituellement requises pour l'exercice des fonctions ». Bref, des fonctions ne relevant pas du statut de l'agent !

On apprend ainsi que les agents de catégorie C (adjoints administratifs et adjoints techniques) relevant du groupe 1 pourront exercer des fonctions d'encadrement, assistants de direction...autant d'emplois qui relèvent de la catégorie B selon les statuts ! Mais on y trouve aussi des gestionnaires de moyens qui pourraient également entrer dans la catégorie B et qui dans la circulaire sont rattachés au groupe 2 de la catégorie C ayant donc les montants indemnitaires les moins élevés !

Avec le RIFSEEP, ce n'est plus le grade et l'ancienneté qui déterminent notre rémunération mais en premier lieu notre métier et notre mérite ! Une part importante de notre indemnitaire dépend donc de l'appréciation discrétionnaire de nos hiérarchies qui influence également notre droit à la carrière de manière décisive.

Le RIFSEEP est un élément décisif qui nous mène vers un changement d'une fonction publique où les statuts déterminent les carrières vers une fonction publique d'emplois, où les notions de « métiers », de « groupes de fonctions » et de « compétences » se substituent aux garanties liées à la réussite d'un concours, au droit à la carrière, au statut et à la distinction entre le grade et l'emploi.

La difficile conciliation entre le service public et la culture de la performance

Décalage entre culture de la performance et les valeurs du service public

Il existe une opposition entre la conception de l'évaluation à la performance associée à une gratification financière issue de la culture des pays anglo-saxons et les valeurs attachées au service public. La première repose sur un contrat loyal entre les acteurs de l'organisation. Ce contrat impose une concurrence entre les salariés, chacun cherchant à être le meilleur avec le risque du licenciement s'il ne remplit pas les objectifs fixés. Or, la bonne exécution du service public repose sur un exercice désintéressé. Une exécution en vue de l'attribution d'une gratification financière s'oppose à cet objectif.

Un risque d'atteinte au principe d'égalité de traitement

Dans un contexte de gel des rémunérations, l'attribution de compléments de rémunération à un nombre restreint d'agents instaure un esprit de concurrence étranger à la culture administrative et de nature à porter atteinte au principe d'égalité de traitement auquel le juge administratif est attaché.⁵

En outre aux problèmes consécutifs à l'imprécision des décrets mettant en place l'entretien professionnel pour définir les objectifs réalisables s'ajoute la question des moyens et des conditions de fonctionnement inadéquats du service.

Les retours d'expérience de la mise en place des dispositifs d'évaluation à la performance ne démontrent pas des résultats meilleurs en matière de motivation des agents. Ainsi dans un rapport de 2005, l'OCDE indiquait que « la rémunération à la performance a une incidence restreinte -sinon négative- sur les performances et que c'est sur la motivation qu'elle a le moins d'incidence »⁶. A l'inspection du travail, la mise en place d'un cadre de travail avec des objectifs et des indicateurs s'est traduite par le développement de conflits de valeurs débouchant sur une dégradation des conditions de travail des agents, l'altération des relations entre les agents et leur hiérarchie et rencontre une forte opposition des syndicats.⁷

Plus généralement le RIFSEEP est une véritable provocation au moment où les coups contre le pouvoir d'achat des fonctionnaires pleuvent, puisqu'en plus du gel du point d'indice depuis 2010 il faut citer :

- La hausse continue des cotisations de retraite des fonctionnaires jusqu'en 2017 (décret n°2013-1290 du 31 décembre 2013, diminuant chaque début d'année la rémunération nette ;
- La suppression progressive de l'indemnité exceptionnelle de compensation de la CSG pour les fonctionnaires recrutés avant 1998 dont la rémunération indiciaire brute dépasse 1852 euros, appliquée lors d'un changement d'échelon (décision unilatérale de la ministre de la fonction publique le 13 avril 2015) ;
- Baisse de 17 % des droits acquis au titre de la retraite additionnelle de la fonction publique, basée sur les rémunérations accessoires au traitement indiciaire en 2015.

Pour toutes ces raisons la FSU-SNU TEF est opposée au RIFSEEP qui ne fait qu'accroître les inégalités des rémunérations des agents et la concurrence entre eux et s'avérera tout aussi néfaste pour la mobilité que la PFR.

⁵ L'égalité de traitement a été érigée en Principe Général de Droit, arrêt CE, ass, 6 mars 1969, syndicat CGT.

⁶ Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la rémunération liée aux performances dans l'Administration, 2005.

⁷ Szarlej Marie, Conflits de valeurs dans une inspection du travail en mutation, Droit social, 2013.