

PREMIER MINISTRE

**COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LE COÛT
ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS**

**LA GESTION
DES RÉGIMES INDEMNITAIRES
ET LA MODULATION
DES PRIMES**

Conclusions du Comité

Avril 2004

13, rue Cambon - 75100 PARIS

CONCLUSIONS

SUR

LA GESTION DES RÉGIMES INDEMNITAIRES

ET LA MODULATION DES PRIMES

Ces conclusions font suite à l'examen par le Comité d'enquête du rapport présenté par Mme Hélène BERNARD, Inspectrice générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, Mme Véronique WALLON Chargée de mission auprès du Président et du directeur général de Réseau ferré de France, M. Jean PARMENTIER Contrôleur financier au ministère des affaires étrangères et M. Arnaud TEYSSIER Inspecteur de l'administration à l'Inspection Générale de l'Administration.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	1
I. LE CONTEXTE DE L'ENQUETE	1
A. LA « REFONDATION » DES REGIMES INDEMNITAIRES, ENGAGEE DEPUIS TROIS ANS, TEND A SECURISER ET SIMPLIFIER LE CADRE JURIDIQUE	1
B. LE DECRET DU 29 AVRIL 2002 A REFORME LES MODALITES DE L'EVALUATION ET DE LA NOTATION	3
C. DES MESURES BUDGETAIRES FAVORABLES.....	3
D. LA VOLONTE DE L'ETAT DE PROMOUVOIR LA RECONNAISSANCE DU « MERITE » A ETE RECEMMENT CONFIRMEE.....	3
E. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF DEVRAIT RENFORCER LA CULTURE DE RESULTAT	4
II. LE CHAMP DE L'ETUDE	4
A. LES ADMINISTRATIONS ENQUETEES	4
B. LES METHODES DE TRAVAIL.....	4
C. PREMIERS CONSTATS	5
PREMIÈRE PARTIE : DE QUOI PARLE-T-ON ?.....	6
I. MODULATION INDEMNITAIRE ET REMUNERATION « AU MERITE » : ASPECTS JURIDIQUES	6
II. LA MODULATION INDEMNITAIRE N'EST QU'UNE DES MODALITES DE LA REMUNERATION « AU MERITE »	7
III. LA MODULATION « AU MERITE » EST UNE FORME PARMIS D'AUTRES DE LA MODULATION INDEMNITAIRE.....	7
A. MODULATIONS FONCTIONNELLES	7
B. MODULATIONS GEOGRAPHIQUES.....	8
C. MODULATIONS COLLECTIVES.....	9
IV. LA MODULATION : UNE LÉGITIMITÉ CONTESTÉE	9
V. UNE LEGITIMITE DEFENDUE, VOIRE REVENDIQUEE	11
A. UNE MODULATION DE DROIT	11
B. LA MODULATION, OUTIL DU MANAGEMENT	11

DEUXIÈME PARTIE : LE CONSTAT : DES PRATIQUES MINISTERIELLES TRES HETEROGENES, DANS LE CONTEXTE D'UNE REFOUDATION ENCORE INACHEVEE.....	15
I. VERS LA REMUNERATION « AU MERITE », SANS MODULATION INDEMNITAIRE : LE CAS DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE	15
A. L'EXERCICE DE LA REFOUDATION INDEMNITAIRE EST ACHVEE, MAIS IL NE SEMBLE PAS QU'IL ENTRAINERA PAR LUI-MEME UNE RENOVATION DES PRATIQUES	16
B. L'AVANCEMENT SELON L'ENGAGEMENT PROFESSIONNEL ET SES RESULTATS, UNIQUE FACTEUR DE MODULATION DES REMUNERATIONS	17
1) Depuis 1991, la « démodulation » a été quasi générale	18
2) La démarche va d'abord porter sur la rénovation de la notation et de l'évaluation.....	18
3) Une modulation d'exception	20
C. UNE ADMINISTRATION CENTRALE ENCORE TRES CLOISONNEE.....	20
1) Seuls les personnels de catégorie A ont des primes modulées	21
2) L'encadrement supérieur n'avait jamais fait l'objet d'une modulation.....	21
3) La mise en œuvre du décret du 29 avril 2002 à l'administration centrale	22
D. DIRECTION GENERALE DES IMPOTS (DGI) ET DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE (DGCP).....	23
1 La direction générale des impôts (DGI).....	23
2) La direction générale de la comptabilité publique (DGCP).....	27
II. UNE SITUATION CONTRASTEE : LA GESTION DES PRIMES AU MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE.....	31
A. UNE PRATIQUE ANCIENNE : LA MODULATION A L'ADMINISTRATION CENTRALE	31
B. LES SERVICES ACADEMIQUES : PAS DE MODULATION INDIVIDUELLE EN DEPIT D'UNE DIVERSITE DES PRATIQUES ET DES TAUX SERVIS AUX PERSONNELS	33
C. L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.....	37
D. LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES (EPST) : L'EXEMPLE DE LA GESTION MODULEE DES PRIMES AU CNRS.....	40
III. UNE MODULATION VOLONTARISTE ET AFFICHEE : LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE	41
A. LES PRINCIPALES PRIMES SONT MODULEES	42
B. LES PROCEDURES UTILISEES	42
C. L'INFORMATION DES AGENTS	43
D. APPRECIATIONS EN INTERNE PORTEES SUR LE DISPOSITIF.....	43
IV. UNE APPROCHE DE MODULATION TRES ENCADREE : LE MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ.....	46
A. LE SECTEUR AFFAIRES SOCIALES-SOLIDARITE	46
B. LE SECTEUR DE L'EMPLOI (DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE LA MODERNISATION DES SERVICES-DAGEMO)	49
V. LA MODULATION INDEMNITAIRE DE L'ENCADREMENT SUPERIEUR	52
A. UNE SITUATION D'EXCEPTION	52
B. L'EXEMPLE DES INSPECTIONS GENERALES	53
1) L'inspection générale des affaires sociales (IGAS).....	53
2) Les inspections générales du MJENR.....	53
C. VERS UNE GENERALISATION DES MODULATIONS INDEMNITAIRES POUR L'ENCADREMENT SUPERIEUR ?	54

VI. L'INFORMATION ET LA COMMUNICATION.....	55
A. LA COMMUNICATION SUR LA POLITIQUE SALARIALE, LES INDEMNITES ET LE BILAN SOCIAL AU MINEFI55	
B. LE MJENR COMMUNIQUE DE FAÇON ASSEZ DETAILLEE A L'ADMINISTRATION CENTRALE, BEAUCOUP MOINS AU NIVEAU DECONCENTRE.....	56
C. LE MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE ELABORENT UN BILAN SOCIAL ASSEZ COMPLET SUR LES REMUNERATIONS	57
VII. SYNTHÈSE DU CONSTAT.....	58
TROISIÈME PARTIE : PROPOSITIONS	60
I. ASSEOIR TOUTE MODULATION SUR UNE EVALUATION DE QUALITE	60
Proposition d'action : former l'encadrement ainsi que les agents à l'évaluation des personnels	61
II. AMELIORER LA TRANSPARENCE ET LE DIALOGUE SOCIAL	61
A. MODIFIER LE DECRET DE 1982 POUR ETENDRE LES COMPETENCES DES CTP A LA CONNAISSANCE DE LA POLITIQUE DE REMUNERATION DES PERSONNELS, INCLUANT SA COMPOSANTE INDEMNITAIRE.	62
B. ASSURER AU SEIN DU CSFPE UN DIALOGUE SOCIAL ANNUEL SUR LES POLITIQUES DE REMUNERATION ..	62
C. INTEGRER AUX BILANS SOCIAUX ANNUELS DES ADMINISTRATIONS LE BILAN DES POLITIQUES DE REMUNERATION INCLUANT LES POLITIQUES INDEMNITAIRES	62
D. INTEGRER LE SUIVI DES POLITIQUES INDEMNITAIRES AUX TRAVAUX DE L'OBSERVATOIRE DES REMUNERATIONS	63
III. POURSUIVRE LA CLARIFICATION DU PAYSAGE INDEMNITAIRE.....	63
IV. RÉUSSIR LA LOLF DU POINT DE VUE DE LA GRH.....	64
A. DEVELOPPER UNE CULTURE DE RESULTAT GRACE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF.....	64
B. UTILISER LE NOUVEAU CADRE BUDGETAIRE ET COMPTABLE POUR LA GESTION INDEMNITAIRE	65
Proposition d'action : expérimenter dans le cadre de la LOLF une modulation qui puisse être collective ou individuelle.....	66
C. PRESERVER UNE SOUPLESSE EFFECTIVE DANS LA GESTION DES CREDITS	66
V. RECOMMANDATIONS FINALES : CADRAGE NATIONAL, ADAPTATION AUX DIFFERENTES CATEGORIES DE PERSONNEL, GESTION DE PROXIMITE	66
A. DONNER UN CADRE DE REFERENCE CLAIR AU PLAN NATIONAL	66
Proposition d'action : fixer des règles générales claires dans une circulaire interministérielle	67
Proposition d'action : inscrire le principe de modulation dans le décret relatif à l'indemnité complémentaire de fonctions (ICF).	68
B. ADAPTER LA MODULATION AUX DIFFERENTES CATEGORIES DE PERSONNELS ET DE METIERS.....	68
C. PRIVILEGIER UNE GESTION INDEMNITAIRE DECONCENTREE	69
TABLEAUX DES PROPOSITIONS.....	70
ANNEXES.....	71

GESTION DES REGIMES INDEMNITAIRES ET PRATIQUES DE MODULATION

INTRODUCTION

Par lettre du 9 octobre 2002¹, le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire a demandé au Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics de conduire une étude sur les politiques indemnitaires mises en œuvre dans les différents ministères, avec pour double objectif :

- de connaître et d'évaluer la pratique réelle des ministères notamment en matière de modulation individuelle, aussi bien dans les administrations centrales que dans les services déconcentrés ;
- de proposer des mesures de modernisation en ce qui concerne la gestion globale des régimes indemnitaires.

Cette étude est d'ailleurs citée dans « le rapport sur les rémunérations et les pensions de retraites de la fonction publique » (Projet de loi de finances pour 2003)².

Les conclusions du Comité d'enquête n'ont pas pour objet d'approfondir l'approche juridique ou budgétaire des régimes indemnitaires ni de proposer d'évaluation quantitative.

I. LE CONTEXTE DE L'ENQUETE

Elle s'est inscrite dans un environnement juridique et budgétaire en évolution et, a priori, favorable à une prise en compte plus importante qu'antérieurement de la performance selon l'engagement professionnel et ses résultats, individuels et collectifs.

A. LA « REFONDATION » DES REGIMES INDEMNITAIRES, ENGAGEE DEPUIS TROIS ANS, TEND A SECURISER ET SIMPLIFIER LE CADRE JURIDIQUE

A la suite des observations et recommandations répétées de la Cour des Comptes, et surtout du rapport public 1999, prônant une légalisation systématique et une transparence accrue des différentes indemnités versées aux fonctionnaires, une importante circulaire conjointe de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la direction du budget du 1^{er} octobre 1999 a rappelé les règles concernant l'élaboration et la publicité des textes relatifs à la rémunération des fonctionnaires, notamment l'obligation de donner une base législative ou réglementaire aux régimes indemnitaires.

¹ Cf. annexe 1.

² Cf. annexe 2.

La publication des textes indemnitaires par les administrations a néanmoins pris du retard, et l'orientation initiale a été réaffirmée en novembre 2001, par le comité interministériel de la réforme de l'État³ en recommandant que la publication des textes indemnitaires soit « complétée par un effort de simplification et par la recherche d'une plus grande cohérence et d'une plus grande équité, dans un souci d'efficacité de la gestion publique, et notamment pour favoriser la mobilité des agents publics. »

Étaient ainsi soulignées trois sources de dysfonctionnement dans la gestion des ressources humaines de l'État :

- l'opacité des dispositifs de fixation et de répartition des primes et indemnités ;
- les insuffisances de la rémunération prenant en compte l'engagement professionnels et ses résultats ;
- les conséquences de l'opacité et des inégalités des régimes indemnitaires sur la mobilité des agents de l'État.

La recherche d'une plus grande transparence, d'une simplification des textes applicables, et d'une application effective de la modulation a conduit à remanier en janvier 2002 les principales indemnités interministérielles⁴.

Le dispositif interministériel devrait comporter désormais trois niveaux indemnitaires :

- le premier niveau est constitué de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT, décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002, pour les agents de catégorie C et D, et les B rémunérés en dessous de jusqu'à l'indice brut 380), ou de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS : décrets n° 2002-62 et n° 2002-63 du 14 janvier 2002 pour les fonctionnaires de catégorie A et B des services centraux et des services déconcentrés) ;
- le second niveau, constitué de la prime de rendement, non modifiée (décret n° 45-1753 du 6 août 1945, concernant à l'origine le seul ministère des finances, puis étendu à l'ensemble des ministères), plafonnée à 18 % du traitement indiciaire afférent à l'indice sommital de chaque grade ;
- le troisième niveau, à ce jour appliqué uniquement par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, avec l'allocation complémentaire de fonction (ACF, décret n°2002-710 du 2 mai 2002), qui va être étendue à tous les ministères, en évitant de multiplier à l'excès les niveaux de fonctions. Un décret interministériel créant l'indemnité complémentaire de fonction (ICF) est actuellement en préparation, un arrêté d'application étant ensuite prévu pour chaque ministère. L'objectif est de couvrir juridiquement toutes les situations de dépassement des taux réglementaires et de simplifier l'architecture en fondant dans un dispositif unique toutes les créations indemnitaires qui permettaient antérieurement d'améliorer les rémunérations de telle ou telle catégorie de fonctionnaire.

³ Cf. annexe 4.

⁴ Cf. annexe 7.

Le montant de l'ICF sera fonction d'un barème par points reposant sur la pondération de trois critères : le niveau de responsabilité, les sujétions particulières et le niveau d'expertise.

C'est ce 3^{ème} niveau qui deviendrait le principal outil de la modulation, dont le principe est aussi affirmé par les deux premiers textes.

B. LE DECRET DU 29 AVRIL 2002 A REFORME LES MODALITES DE L'EVALUATION ET DE LA NOTATION

Elaboré à la suite notamment du rapport du Comité d'enquête en 2001 sur « la notation et l'évaluation des agents dans l'administration » et applicable à partir du 1^{er} janvier 2004 et au plus tard le 1^{er} janvier 2005, il impose l'entretien individuel d'évaluation, indique que pour la notation, « l'appréciation générale tient compte de l'évaluation de l'agent » et crée les conditions d'une meilleure prise en compte du mérite dans les avancements d'échelons et plus généralement dans la gestion des fonctionnaires de l'État.

C. DES MESURES BUDGETAIRES FAVORABLES

Un effort récent de revalorisation indemnitaire a pu donner de nouvelles souplesses dans l'emploi de la masse salariale pour la modulation.

La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) estime à 3 Milliards de F (46,57 millions €) par an sur les dernières années (1998-2002) les mesures nouvelles prises pour la revalorisation des rémunérations, soit environ un tiers pour chacun des postes : mesures indiciaires, mesures indemnitaires, mesures de repyramidage. La refondation indemnitaire s'est donc accompagnée d'un réel « coup de pouce ».

D. LA VOLONTE DE L'ETAT DE PROMOUVOIR LA RECONNAISSANCE DU « MERITE » A ETE RECEMMENT CONFIRMEE

Une circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003 sur les « stratégies ministérielles de réforme », fait de la prise en compte de l'implication des agents et leurs contributions aux progrès de leurs services un axe de modernisation de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique de l'État.

Cette volonté a été nettement réaffirmée par la communication du ministre chargé de la fonction publique en Conseil des ministres du 22 octobre 2003⁵, qui portait sur la réforme de l'encadrement supérieur. Le principe d'une rémunération « au mérite » supposant transparence des rémunérations, clarté des objectifs et capacité de reconnaître les résultats, dans le cadre de la définition d'objectifs et de l'évaluation de leurs résultats, a été adopté pour les emplois à la discrétion du gouvernement. Ce dispositif doit être étendu dans un second temps à l'ensemble des hauts fonctionnaires, puis poursuivi par la mise en œuvre d'une démarche plus globale pour les autres personnels de l'administration de l'État, à l'exemple de la circulaire du MINEFI du 10 mars 2004, prise en application du décret du 29 avril 2002.

⁵ Cf. annexe 5.

E. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF DEVRAIT RENFORCER LA CULTURE DE RESULTAT

Parce qu'elle affirme et tend à renforcer la responsabilité des gestionnaires, qu'elle pousse à la culture de l'évaluation et du résultat, qu'elle introduit, potentiellement, de nouvelles souplesses de gestion en fusionnant dans un seul titre de dépense globalisé tous les crédits de rémunération indiciaire et indemnitaire, la loi organique du 1^{er} août 2001 devrait accélérer l'évolution de la gestion des personnels dans un sens plus managérial.

La réflexion sur la modulation intervient donc dans un environnement managérial, juridique et budgétaire en profonde évolution.

II. LE CHAMP DE L'ETUDE

A. LES ADMINISTRATIONS ENQUETEES

L'étude concerne quatre départements ministériels importants, significatifs et diversifiés dans leur approche :

- économie, finances et industrie (direction générale des impôts-DGI-, direction générale de la comptabilité publique-DGCP-, administration centrale) ;
- éducation, enseignement supérieur et recherche (hors personnels enseignants) ;
- affaires sociales et emploi ;
- agriculture ;

Des éléments significatifs ont été également recueillis auprès d'autres ministères⁶.

L'analyse porte sur les administrations centrales et sur les services déconcentrés, en excluant des catégories de personnels aux problématiques trop spécifiques (par exemple, les personnels enseignants).

B. LES METHODES DE TRAVAIL

Elles ont consisté en entretiens avec les cadres responsables, avec de nombreux agents, et également avec des représentants des organisations syndicales siégeant au Comité d'enquête. La documentation existante a été recensée : textes réglementaires, circulaires et instructions, mais aussi rapports de la Cour des comptes, et les dossiers remis par les représentants des services rencontrés ont été exploités.

⁶ Ainsi, la plupart des chefs des services déconcentrés du département de la Gironde ont été entendus, sous l'égide du Préfet de la région Aquitaine. Un échange a également eu lieu devant les directeurs de personnel réunis par la DGAFP le 9 octobre 2003.

L'échantillon ainsi retenu - trois ministères se caractérisant par l'ampleur de leurs effectifs et des enjeux budgétaires, et un ministère à dominante « technique » - a permis d'approcher la réalité de la modulation budgétaire, telle qu'elle est pratiquée dans les administrations de l'État, et de dégager quelques lignes de force sur les perspectives d'évolution ou d'amélioration envisageables.

Enfin, lors de la séance du Comité du 17 décembre 2003, les administrations enquêtées, ainsi que les membres du Comité, ont pu faire valoir leurs observations sur le rapport des enquêteurs.

C. PREMIERS CONSTATS

L'étude conduit à quelques constats initiaux, communs à tous les ministères rencontrés :

- la plus grande diversité règne dans les pratiques de modulation que ce soit entre ministères, mais aussi au sein de certains d'entre eux, entre administrations centrales et services déconcentrés ou établissements publics. La mise en œuvre d'une politique indemnitaire visant à mieux connaître et si possible rapprocher les pratiques et à améliorer la transparence doit prendre en compte des contraintes lourdes, qui sont l'héritage des politiques suivies par l'État au cours des périodes passées, des enjeux catégoriels et des habitudes de gestion ;
- la refondation indemnitaire, non encore achevée à l'exception du MINEFI, n'a jusqu'à présent eu qu'un impact modeste sur les pratiques de gestion. Elle est d'abord une régularisation juridique, même si elle améliore aussi incontestablement la lisibilité d'une partie des systèmes indemnitaires (elle a permis par exemple au MINEFI de régulariser et remplacer 450 régimes indemnitaires désormais régis par une vingtaine de textes). Cette refonte des primes interministérielles va dans le sens d'une gestion plus efficace mais ne suffit pas à transformer l'usage qui est fait des indemnités. C'est une condition nécessaire mais non suffisante de l'évolution des pratiques ;
- on peut noter au cours des quinze dernières années une tendance à la « démodulation » : décision de sortie de conflit au MINEFI en 1989 pour l'ensemble des agents des catégories B et C, étendue ensuite à la plupart des catégories A, voire, avec la budgétisation des systèmes de rémunération directement liés à l'activité d'ingénierie des services techniques des ministères de l'équipement et de l'agriculture, passage à un dispositif de rémunérations indemnitaires demeurant modulées, mais avec péréquation nationale, système apportant certes des garanties d'équité, mais moins directement lié à la production des services ;
- il reste encore beaucoup d'incertitudes sur les souplesses dans l'emploi de la masse salariale pour la modulation qui résulteront de l'application de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF). Le choix du niveau de déconcentration retenu dans la gestion des personnels et des rémunérations sera déterminant pour les possibilités laissées aux gestionnaires d'arbitrer entre emplois, promotions et rémunérations. L'adaptation ou non des dispositions statutaires (modalités de calcul des promotions par exemple) sera tout aussi déterminante.

L'étude conduit le Comité à formuler des propositions d'amélioration réalistes prenant en compte les pratiques effectives de modulation dans le cadre de la gestion des rémunérations.

PREMIÈRE PARTIE

DE QUOI PARLE-T-ON ?

Si le principe même de la modulation indemnitaire est clair et facile à comprendre, en revanche, sa mise en œuvre dans les administrations de l'État est contestée et ne bénéficie pas toujours d'une légitimité bien assise.

Le Comité a adopté une définition simple : la modulation indemnitaire est la pratique qui permet à l'administration de modifier, à la hausse ou à la baisse, par rapport à un taux moyen, le montant des indemnités versées à un agent. Elle s'entend comme une modulation individuelle.

Pour autant, les perspectives offertes par une modulation collective en fonction des résultats n'ont pas été écartées par l'analyse.

A la première question qui s'était d'emblée posée - la rénovation juridique en cours des régimes indemnitaires est-elle de nature à faciliter, le cas échéant, l'exercice de la modulation - s'en ajoute une autre, fondamentale : quelle place prendra à terme la modulation indemnitaire dans la réforme qui s'engage en matière de « rémunération au mérite » ?

I. MODULATION INDEMNITAIRE ET REMUNERATION « AU MERITE » : ASPECTS JURIDIQUES

La notion de rémunération « au mérite » est au centre des réflexions. Pour autant, elle n'apparaît pas en tant que telle, pas plus que la notion de performance, dans le droit de la fonction publique, mais le statut général et ses décrets d'application successifs sur la notation, puis l'évaluation, font référence à la « valeur professionnelle » des agents. La valeur professionnelle renvoie bien à une appréciation individuelle de la performance professionnelle d'un agent, et ne peut être uniquement appréciée à l'aune de l'appartenance à un grade de la fonction publique.

De même, les textes régissant les indemnités les définissent le plus souvent comme essentiellement « variables et personnelles », attribuées « en fonction de la manière de servir », ou « compte tenu de la valeur et de l'action de chacun des agents ».⁷ Les décrets du 6 août 1945 et du 6 février 1950 sur la prime de rendement précisent même que les fonctionnaires ne peuvent se « prévaloir de la prime allouée au titre de l'année précédente ».

Le terme de « mérite » utilisé dans le rapport signifie donc la prise en compte des notions de valeur professionnelle et de performance selon l'engagement professionnels et ses résultats.

⁷ Cf. note en annexe 6 de la DGAFP : « L'idée de mérite et de performance dans le droit de la fonction publique ».

II. LA MODULATION INDEMNITAIRE N'EST QU'UNE DES MODALITES DE LA REMUNERATION « AU MERITE »

La rémunération « au mérite » recouvre d'abord la gestion des avancements et des carrières. Si l'on s'en tient aux déclarations ministérielles, elle concerne en premier lieu le lien entre l'appréciation individuelle du travail de l'agent, donc son évaluation, et l'évolution de sa carrière et de sa rémunération. Il s'agirait d'abord de renforcer l'incidence de l'évaluation sur l'avancement des agents, et à terme sur leur rémunération principale, grâce à des accélérations de carrière en faveur des plus « motivés et investis ».

Si l'objectif est de mieux prendre en compte le mérite individuel dans la gestion des agents de la fonction publique, il ne saurait donc se résumer à préconiser la généralisation de la modulation indemnitaire. La prise en compte de l'engagement professionnels et ses résultats, pour être crédible et efficace, doit être globale et cohérente. C'est un principe qui doit s'appliquer aux différents niveaux de la gestion des personnels : gestion des avancements, gestion des carrières, gestion des rémunérations indemnitaires.

III. LA MODULATION « AU MERITE » EST UNE FORME PARMIS D'AUTRES DE LA MODULATION INDEMNITAIRE

A. MODULATIONS FONCTIONNELLES

Les formes les plus répandues de la modulation sont les modulations fonctionnelles, qui rémunèrent des tâches, des fonctions, des compétences, des sujétions propres à certains emplois, des responsabilités particulières. Elles ont pris la forme soit d'indemnités spécifiques, soit de majorations et de compléments spécifiques pour l'exercice de certaines fonctions (la panoplie des indemnités fonctionnelles du MINEFI attribuées sans texte, sous forme d'abondements indemnitaires divers, de compléments de prime de rendement et autres allocations particulières, désormais remplacées par l'allocation complémentaire de fonctions (ACF), était une bonne illustration des dérives de l'administration dans ce domaine), soit de taux majorés d'indemnités interministérielles. C'est le cas fréquent des attributions majorées pour les chefs de bureau ou de division des administrations centrales et des services déconcentrés. Ces indemnités s'ajoutent aux points de nouvelle bonification indiciaire (NBI) lorsqu'elles existent, ou les compensent quand elles n'existent pas (cas des administrateurs civils chefs de bureau).

La modulation peut s'effectuer en fonction de critères qualitatifs (fonction occupée) ou quantitatifs (par exemple lorsqu'il s'agit d'indemnités versées à titre vraiment exceptionnel pour un travail vraiment supplémentaire). La modulation est évidemment plus facile lorsqu'elle porte sur des critères objectifs et mesurables - donc quantitatifs ou fonctionnels et élaborés en concertation avec les personnels. Certaines indemnités destinées à compenser les sujétions propres à certains emplois peuvent prendre en considération le contenu du poste occupé, la charge de travail et les astreintes des agents, et peuvent donc être sujettes à une certaine forme de modulation.

Mais à ce stade, on risque de jouer sur les mots, car il s'agit, en principe, d'une modulation déterminée par des « sujétions particulières subies » (Conseil d'État 17/04/1991 - arrêt COIFFIER), donc calculées sur des bases objectives.

Les barèmes de la future ICF devraient permettre de couvrir le plus largement possible ces spécificités indemnitaires, et l'on peut souhaiter que la simplification opérée soit à cette occasion la plus ambitieuse possible, et couvre aussi des indemnités spécifiques à l'origine purement fonctionnelles, ou de métier. Il serait dommage que la création du 3^{ème} niveau dans le régime indemnitaire ne soit pas l'occasion d'une fusion des indemnités préexistantes et d'une simplification de grande ampleur. Beaucoup de primes dites de fonctions ont ainsi été fondues dans l'ACF du MINEFI, mais pas toutes. Les primes informatiques demeurent, et, de manière générale, toutes sortes de primes anciennes accordées à des métiers, à des corps, souvent faute d'indices à distribuer. On continue même d'en créer de nouvelles, pour rémunérer telle ou telle mission, en principe temporaire, sans parler de la nouvelle prime créée pour la police qui vient encore compliquer un système de rémunération déjà opaque et complexe.

Cet objectif de réduction du nombre des indemnités grâce au 3^{ème} niveau indemnitaire devrait pouvoir s'accompagner d'une harmonisation interministérielle.

Il y aurait un autre choix qui serait de considérer que les indices (grade, emploi, NBI...) rémunèrent les fonctions exercées et le niveau de qualification, alors que les primes, variables, rémunèrent exclusivement la manière de servir. Cela supposerait la transformation d'un très grand nombre de primes en rémunération indiciaire et poserait sans doute un problème d'ordre budgétaire.

B. MODULATIONS GEOGRAPHIQUES

Comme l'a présenté un précédent rapport du Comité d'enquête relatif à la répartition géographique des personnels de l'État, certains ministères accordent aussi des taux indemnitaires majorés pour attirer les personnels sur des zones géographiques peu attractives. Dans la mesure où elle ne concerne que les personnels d'administration centrale, et pas tous les agents en poste à Paris ou en Île-de-France, la survalorisation des régimes indemnitaires des personnels des services déconcentrés affectés en administration centrale au MINEFI (c'est le cas de la DGI et de la DGCP), relève plus de la modulation fonctionnelle, la modulation géographique Île de France/Province étant d'abord assurée par la prime de rendement. Le ministère de l'équipement distingue ainsi les postes du nord et du sud de la Loire⁸ tandis que les agents du Trésor affectés en région Provence Alpes Côte d'Azur reçoivent des primes majorées pour cherté de vie. Le ministère de l'agriculture n'a pas choisi, après réflexion, d'appliquer ce type de majoration, considérant que c'était aussi un facteur de rigidité et une rente donnée aux agents originaires des régions considérées.

⁸ Le Conseil d'État a d'ailleurs confirmé la légalité de la modulation de l'indemnité spécifique de service en fonction de l'affectation géographique, dès lors qu'elle était justifiée par l'intérêt du service (pouvoir mieux les postes dans les régions peu demandées par les agents). Arrêt Syndicat départemental CFDT de la DDE du Gard, 11 juillet 2001.

C. MODULATIONS COLLECTIVES

La modulation n'est pas seulement affaire d'appréciation individuelle. Les critères de la modulation qui font intervenir des considérations telles que la qualité du travail, les contraintes particulières de la fonction, ainsi que différents éléments de la prestation individuelle, peuvent relever également de données collectives : la mise en œuvre de la LOLF peut, en particulier, favoriser l'émergence de critères de performance globale, propres à renouveler l'approche traditionnelle de la modulation indemnitaire. Dans ce cas, on parlera de modulation non pas selon l'engagement professionnel, mais selon le résultat. De telles modulations existent déjà, pour des équipes dont les missions sont précisément définies, et les résultats évalués objectivement (exemple de directions départementales de l'équipement qui modulent collectivement les agents d'exploitation d'une même équipe sur route ou de dessinateurs dans un bureau d'études).

IV. LA MODULATION : UNE LÉGITIMITÉ CONTESTÉE

Bien que la modulation indemnitaire soit une question distincte de celle des montants comparés des différents régimes indemnitaires ministériels - de la « compétition » ou des disparités de rémunération entre les administrations qu'elle génère -, elle subit les mêmes critiques de la part des personnels et des syndicats.

Le manque de transparence - à tous les niveaux de la hiérarchie administrative-, le caractère flou et incertain des critères d'attribution, la nébulosité des procédures de décision, les différences de pratique observées au sein d'une même administration, constituent aujourd'hui encore autant d'obstacles à une modulation acceptée. On pourrait ajouter d'autres freins : les traditions de gestion au barème, qui satisfont à la fois les organisations syndicales, qui peuvent estimer que c'est le barrage contre l'arbitraire, et les gestionnaires, à qui cela simplifie la vie.

Les organisations syndicales partagent un certain nombre de constats :

- elles se plaignent toutes de l'opacité qui règne dans le domaine indemnitaire, et admettent leurs propres difficultés à appréhender la situation d'ensemble ;
- elles dénoncent la politique suivie en matière de rémunération, qui au fil des années a conduit à revaloriser sensiblement les régimes indemnitaires au détriment des traitements indiciaires, les indemnités devenant, pour de nombreuses catégories de fonctionnaires, une part déterminante de la rémunération globale⁹. Elles se rejoignent pour critiquer une tentative persistante du ministère du Budget qui, pour éviter des contagions catégorielles, a préféré donner sous forme de régimes indemnitaires spécifiques ce qu'il ne voulait pas accorder en revalorisation indiciaire¹⁰ ;

⁹ Ainsi, le plafond initialement défini en 1945 de la prime de rendement pour les fonctionnaires des finances (18 % du traitement) correspondait à la réalité d'une rémunération considérée comme accessoire (?). La pratique a changé la nature des choses. Pour l'encadrement supérieur et l'encadrement intermédiaire, la prime de rendement est perçue comme une composante de la rémunération principale.

¹⁰ A l'exemple des inspecteurs du travail, dont le non alignement sur les administrateurs civils a été dans les années 1970 compensé par l'octroi d'une revalorisation indemnitaire, ou celui des aides soignantes des hôpitaux, qui, restées en catégorie C, ont une prime qui représente 40 % de leur traitement de base.

- elles estiment que la question indemnitaire est seconde, et doit passer après les autres priorités que sont pour elles la refonte de la grille des emplois, des grades, et des rémunérations indiciaires des fonctionnaires, cette refonte plus radicale devant s'accompagner d'une intégration au moins partielle des primes dans le traitement indiciaire. Dans l'ordre des priorités pour la reconnaissance de la prise en compte de la performance selon l'engagement professionnels et ses résultats figurent aussi pour elles l'amélioration des possibilités de promotion de grade et les bonifications d'ancienneté, l'indemnitaire ne venant qu'après ;
 - elles n'acceptent pas l'idée d'une rémunération au « mérite », dès lors que l'indemnitaire est intervenu comme substitut à l'indiciaire, comme « soupape salariale », soulignant que dans ce cas, elles sont souvent les seules à avoir conservé la mémoire de l'histoire indemnitaire. Ce raisonnement est d'ailleurs parfaitement intégré par l'administration, qui a produit elle-même, hors de toute référence juridique, des « fourchettes » qui ont pour effet de « sanctuariser » une part déterminante des volumes indemnitaires ;
- * elles se rejoignent également pour estimer qu'une modulation individuelle mal conduite risque d'avoir des effets contraires à ceux escomptés en terme de motivation des personnels, leurs positions divergeant cependant quant à la légitimité même d'une modulation individuelle.¹¹ A l'inverse, elles insistent sur l'importance de la qualité managériale, de la reconnaissance et du respect pour le travail des agents, qu'elles estiment ne pas seulement relever de réponses en terme de rémunération (« On ne peut tout traiter par les primes »).

La plupart se satisfont que la modulation demeure comme elle est perçue, par la plupart des agents et par beaucoup de gestionnaires, un simple jeu sur le reliquat, une répartition des surplus. Toutefois, certaines organisations ne sont pas opposées à une modulation individuelle¹², à condition que les règles objectives en soient transparentes et négociées, qu'il y ait une cohérence entre notation, évaluation et modulation indemnitaire, qu'il y ait un retour d'information sur la gestion, les répartitions effectuées, les fourchettes pratiquées, bref, que l'on sorte des cachotteries actuelles.

L'idée d'une prise en compte des résultats d'un service dans les rémunérations, dans l'optique de la LOLF, semble susciter moins d'hostilité si elle prend une forme collective plutôt qu'une forme individuelle.

Pour autant, de nombreux arguments avancés par les différents interlocuteurs, notamment dans les services déconcentrés, plaident pour la modulation individuelle des primes, qui pour n'être qu'une modalité de la rémunération au mérite, n'en est pas moins une modalité importante et symbolique.

¹¹ La CGT, FO et la FSU sont opposées à une modulation individualisée, si elle ne reflète pas l'assiduité, ou des travaux supplémentaires objectivement constatés, ou des conditions spécifiques d'exercice, fonctionnelles ou géographiques. L'UNSA considère que la modulation individuelle ne constitue pas un outil pertinent de gestion des ressources humaines. La CFDT n'y est pas hostile, si les conditions d'une gestion transparente et concertée sont réunies, la CGC et la CFTC y sont par principe plus favorables. Toutes considèrent que la priorité est l'intégration dans le traitement indiciaire d'une partie des primes.

¹² Notamment pour l'encadrement, pour lequel la CGC n'exclurait pas une évaluation « à 360 degrés ».

V. UNE LEGITIMITE DEFENDUE, VOIRE REVENDIQUEE

La pratique des modulations indemnitaires à l'égard de l'ensemble des agents, avec toutes les imperfections qu'elle peut comporter, reste un élément de gestion des ressources humaines fortement défendu par la plupart des cadres qui ont été rencontrés, surtout à l'échelon déconcentré. Ils ont fait valoir des raisons d'équité, d'efficacité du service, et de management. Par contre, l'argument juridique n'a jamais été spontanément avancé.

A. UNE MODULATION DE DROIT

La plupart des textes indemnitaires prévoient la modulation, l'affirment même comme un principe et non comme une possibilité. (C'est le cas de l'IAT et de l'ACF, pour ce qui concerne les nouveaux textes, les IFTS variant toujours quant à elles « en fonction de l'importance du travail fourni et des sujétions »).

La jurisprudence du Conseil d'État a régulièrement rappelé que les personnels ne pouvaient se prévaloir du versement au taux moyen, ni que la modulation par l'administration ne devait s'exercer qu'au-delà de ce taux moyen (arrêt du C.E COIFFIER, 17 avril 1991 concernant le versement d'une IFTS), que la modulation prévue par un décret ne porte pas atteinte à l'égalité de traitement entre les agents d'un même corps, dès lors que les modulations sont effectuées en fonction des responsabilités exercées, de la manière de servir, des sujétions spéciales ou des avantages en nature accordées aux agents (arrêt du C.E GLORIOD, 9 mai 2001, concernant les différentes primes spéciales du ministère de l'agriculture) et, 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 (arrêt du C.E GLAICHENHAUS 7 juillet 1999, prime d'activité des personnels de l'aviation civile)...etc.

B. LA MODULATION, OUTIL DU MANAGEMENT

Le souci de l'équité est un argument fort, admis par les cadres supérieurs, en centrale et services déconcentrés, mais aussi par de nombreux agents, y compris des organisations syndicales sur le terrain : on reconnaît l'existence de l'insuffisance professionnelle ou de la non motivation de certains agents. Si on ne sanctionne pas l'absence de qualité du service, d'une manière ou d'une autre (et la voie indemnitaire est celle qui a l'effet le plus immédiat), c'est une sorte de déni de justice pour ceux qui effectuent correctement leur travail, et au bout du compte, cela engendre une démotivation collective.

La possibilité donnée au responsable hiérarchique direct de sanctionner les agents qui ne rendent pas le service attendu (sanction de l'insuffisance professionnelle, mentionnée dans le statut des fonctionnaires), ou de récompenser ceux qui vont au-delà de ce qu'on attend d'eux, est un facteur de cohésion des équipes et de motivation des personnels. La question du montant de l'amplitude est assez secondaire.

La modulation est défendue comme un des rares outils de gestion des ressources humaines, en particulier au niveau déconcentré. Ainsi, on ne peut vouloir à la fois responsabiliser les cadres et leur refuser les moyens d'exercer un minimum de responsabilité et d'autorité sur leurs équipes. Il est généralement admis que la notation a perdu sa signification, que les péréquations des réductions de durée de services (RDS) rendent les attributions de mois illisibles, que la logique de corps est trop lointaine. Pour beaucoup des responsables c'est un utile « marquage » de court terme, qui permet de rétribuer en fonction du travail accompli dans l'année. C'est aussi un outil qui permet de pallier temporairement les insuffisances des autres modes de reconnaissance du mérite en raison, notamment, du blocage fréquent des promotions de grade.

Nombre des cadres considèrent que la modulation est l'un des modes d'exercice normal de leur responsabilité de cadre. Selon une formule utilisée par l'un des interlocuteurs de la mission : « les bons managers modulent, les moins bons font du saupoudrage ». C'est une opinion assez largement admise et dont on pourrait d'ailleurs tirer un critère d'évaluation pour l'encadrement.

Enfin, la nécessité de disposer de souplesses dans l'emploi de la masse salariale pour la modulation réellement déconcentrées apparaît avec insistance.

« Il faut du grain à moudre », argument le plus souvent entendu, plutôt évoqué par les gestionnaires, qui ne peuvent pas, ou bien ne veulent pas remettre en jeu chaque année les majorations indemnitaires accordées l'année précédente. En l'absence d'abondement budgétaire, les marges de manœuvre diminuent chaque année. Dans certains cas, on a même diminué les enveloppes de crédits allouées aux primes (DDAF), en raison d'une harmonisation des situations régionales conduite par le ministère. Dans d'autres, des règles nationales de modulation trop contraignantes peuvent figer l'exercice (DDTEFP).

Autrement dit, il faut que le « rapport coûts/avantages » de la modulation soit positif, c'est-à-dire que les mécontentements dus à une faible diminution des primes ne l'emportent pas sur les satisfactions dues aux majorations.

*
* *

Ces premiers constats ont mis en évidence :

- l'existence de positions plutôt divergentes sur la modulation indemnitaire ;
- la sensibilité du sujet et sa complexité, dans un contexte d'évolution du cadre réglementaire et budgétaire, qui favoriserait plutôt une meilleure prise en compte des résultats individuels et collectifs dans les rémunérations ;
- la difficulté de faire admettre une modulation sur des rémunérations indemnitaires dont une partie est d'origine quasi indiciaire.

De ce point de vue, la réforme des retraites doit également être prise en compte, dans la mesure où elle prévoit, pour les fonctionnaires, l'intégration d'une partie des primes dans l'assiette soumise à retenue pour pension, à hauteur de 20 % du traitement de base.

EXEMPLE DE LA DIRECTION DÉPARTEMENTALE DE L'ÉQUIPEMENT DE L' AISNE

Le Ministère de l'équipement pratique depuis de nombreuses années la modulation des primes diverses (indemnités spécifiques de service pour les techniciens, indemnités divers pour les administratifs etc..) ainsi que de la notation des agents.

Dans la DDE il a été décidé de ne pas faire de **faibles** différences pour **tout le monde** mais des différences **importantes** sur des **petits** nombres à savoir les personnes « en difficulté de production » et les « très bons » en prenant l'hypothèse que ces 2 groupes représentent de l'ordre de 5 % à 10 % de chaque population concernée.

Ainsi pour les C administratifs, dont la prime moyenne est de 2200 euros par an, on ne fait plus des différences de quelques dizaines d'euros par an sur les 140 agents (c'est à dire en moyenne 50 centimes d'euros par jour travaillé) mais on fait des différences pouvant aller jusqu'à 50 % des 2200 euros, pour les 6 ou 7 personnes ciblées (ce qui reste raisonnable puisque la différence de 1100 euros par an pour ces quelques agents ne représente que 6 à 7 % de leur rémunération globale).

Ce système a l'avantage de montrer à l'ensemble des agents que leurs collègues en difficulté de production ne sont pas rémunérés pareillement et aux « très bons » qu'il y a une différence avec l'ensemble.

Ce système ne peut fonctionner que pour autant que l'on est capable de déceler ces quelques personnes. En fait, ce n'est pas une difficulté puisque que l'on est toujours capable dans un groupe de 100 personnes de déceler les 3 « excellents » et les 3 « très mauvais ». Les syndicats ne contestent d'ailleurs jamais ces noms, même s'ils ne votent pas la mesure proposée par la Direction.

Il faut aussi être très clair vis à vis des agents en difficulté de production pour leur faire comprendre que la porte est toujours ouverte pour se « remettre à flot », ce qui, alors, les ramènera dans le groupe médian dès l'année suivante, s'ils le méritent.

Ce droit à l'erreur et cette lutte contre l'égalitarisme forcené sont très bien appréciés des agents puisqu'en 10 ans d'une telle pratique, il n'y a jamais eu un retour négatif. (cette démarche est aussi utilisée pour les C techniques et exploitation)

C'est un peu plus délicat pour les **catégories A et B** : Pour ces catégories, la prime (ou l'indemnité spécifique de service) est modulée plus largement que pour les catégories C et est, dans une certaine manière, corroborée avec la notation. Mais on fait plus facilement et rapidement varier les coefficients de primes que les notes elles-mêmes, ces dernières étant considérées juger la valeur de moyen terme d'un agent, alors que le coefficient de prime mesure l'efficacité du travail produit l'année précédente (la réforme de la notation applicable en 2004 fera évoluer cette notion).

Pour ce faire, chaque agent (y compris d'ailleurs les C) a un entretien d'évaluation (de l'atteinte des objectifs fixés pour l'année n-1) et de définition des objectifs de l'année n avec son supérieur hiérarchique.

Cette pratique des entretiens d'évaluation est assez ancienne au ministère de l'équipement (20 ans) mais seulement pour les catégories A et B. Pour les catégories C, la difficulté vient de ce que, souvent, les agents travaillent en équipe (ex : les agents d'exploitation dans une même équipe sur la route, ou des dessinateurs dans un bureau d'études) et qu'il est délicat de sérier la production de l'un par rapport au groupe : dans ces cas, il est demandé au n+1 (si les agents le demandent) de faire les entretiens avec le groupe et d'évaluer les membres du groupe de la même façon (à quelques caractéristiques près). Ce système fonctionne bien et entraîne rarement des conflits au sein du groupe (y compris en cas de baisse de notes ou de primes). Dans ce dernier cas, cela permet au groupe de retravailler sur lui-même et cela est positif. S'il y a permanence du constat d'échec, la notation se refait souvent individuellement car la cohésion du groupe en pâtit.

Il est rappelé que si l'entretien d'évaluation n'a pas eu lieu, l'agent peut porter réclamation sur sa note (et donc aussi sur son coefficient de prime), réclamation qui est acceptée systématiquement par le président de la CAP (qu'est le DDE pour les C) (et par la Centrale pour les autres catégories d'agents). Dans la DDE, toutes les réclamations sont examinées en comité de direction avant CAP ce qui permet de renvoyer au notateur primaire toute réclamation basée sur l'absence d'entretien et de demander que cet entretien ait lieu avant la CAP.

Enfin l'ensemble de ce système ne peut fonctionner que pour autant que l'on est capable de débattre et de fixer aux agents des objectifs ayant les caractéristiques suivantes : mesurable, pertinent, accessible, motivant.

Dans la plupart des métiers de l'Équipement on peut trouver tout ou partie de ces caractéristiques pour les objectifs fixés.

Ainsi l'expérience de 20 ans d'évaluation et de notation dans un service déconcentré de l'équipement, montre que l'on peut avoir une certaine modulation des primes des agents pour autant que l'on sache être le plus juste et objectif possible avec toujours en fond de pensée, la théorie du droit à l'erreur qui permet à toute personne de se remettre en route sans pénalisation pour elle.

DEUXIÈME PARTIE

LE CONSTAT : DES PRATIQUES MINISTERIELLES TRES HETEROGENES, DANS LE CONTEXTE D'UNE REFOUNDATION ENCORE INACHEVEE

Le constat est pour le moins contrasté, les quatre ministères étudiés ayant des pratiques très différentes en matière de gestion et de modulation indemnitaire :

- le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie sauf exception, ne pratique pas de modulation indemnitaire ;
- le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche où la modulation est essentiellement pratiquée en administration centrale ;
- le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et le ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité ont une politique nationale de modulation et la préconisent clairement aussi bien en administration centrale qu'en services déconcentrés, avec toutefois des variantes et des exceptions.

Enfin, il ressort que, dans tous les cas, l'encadrement supérieur fait ou fera l'objet de dispositions spécifiques.

I. VERS LA REMUNERATION « AU MERITE », SANS MODULATION INDEMNITAIRE : LE CAS DU MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

Le MINEFI constitue une administration symbole, celle aussi qui dispose des marges de manœuvre les plus étendues. Il fait l'objet de critiques sévères de la Cour des comptes portant essentiellement sur le manque de transparence de la gestion de ses emplois budgétaires et de ses régimes indemnitaires et sur l'absence d'une véritable politique de rémunération de ses cadres.

Il s'est engagé depuis dans une double démarche, de régularisation juridique de ses dispositifs indemnitaires et de rénovation de sa gestion des ressources humaines.

A. L'EXERCICE DE LA REFONDATION INDEMNITAIRE EST ACHEVE, MAIS IL NE SEMBLE PAS QU'IL ENTRAINERA PAR LUI-MEME UNE RENOVATION DES PRATIQUES

Le processus de refondation engagé est bien avant tout un processus de régularisation juridique mais dont l'impact reste limité sur le plan strictement managérial. Le MINEFI est sans doute le plus avancé dans la réalisation concrète de l'exercice et donne une image assez précise de la situation nouvelle issue de la refondation et de ses limites.

La « sécurisation » ou consolidation juridique des régimes indemnitaires y est effective depuis le 1^{er} janvier 2003.

A la suite des observations de la Cour des comptes (le rapport public de 1999 concernait tout particulièrement les directions à réseau du ministère) et de la circulaire conjointe des directions de la fonction publique (DGAFP) et du budget du 1^{er} octobre 1999, deux décrets spécifiques et 12 arrêtés ont été pris pour le MINEFI.

L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et l'indemnité administrative de technicité (IAT) remplacent l'indemnité forfaitaire de fonction et l'indemnité pour travaux exceptionnels (ITE), tandis que la prime de rendement sera désormais « appliquée dans sa pureté », calculée en pourcentage de l'indice (18 %), et ne fera plus l'objet de majorations.

L'allocation complémentaire de fonction (ACF) permet d'une part de maintenir les niveaux antérieurs, toutes primes confondues, et d'autre part de moduler, dans le respect d'un plafond par grade. Le décret prévoit explicitement la modulation, sur la base des fonctions exercées et de la manière de servir. On tiendra compte des catégories et des « niveaux » des agents, c'est-à-dire des postes exercés (exemple : trois niveaux pour les chefs de bureau en administration centrale). Il s'agit donc de reformater une modulation fonctionnelle. Les plafonds retenus permettent vraisemblablement au ministère de conserver encore une marge de progression.

En plus de l'ACF, une indemnité différentielle a été créée (décret n° 2002-711 du 2 mai 2002), dispositif transitoire destiné à neutraliser les effets de la refonte juridique sur la rémunération brute globale annuelle des agents. La seule modification (considérée comme mineure pour la DGI, qui avait moins de primes concernées que la DGCP) est la fiscalisation de toutes les rémunérations, une compensation ayant été établie en montant.

Cette « sécurisation » a rendu juridiquement réguliers les régimes indemnitaires du MINEFI mais n'a que peu modifié les taux servis aux agents¹³, ou les pratiques de gestion. Ainsi, a-t-il été rappelé lors du comité technique paritaire ministériel du 5 avril 2003 que « les textes fixent les plafonds, éventuellement aussi des parts fixes et des parts variables », mais qu'en gestion, « la règle fixée est claire : ce qui est modulé le demeure, ce qui ne l'est pas reste en l'état. La modification de cette règle simple suppose une négociation qui n'est pas actuellement ouverte ».

¹³ La « lettre de la DGI » de janvier 2003, informe les personnels du nouveau dispositif indemnitaires, en précisant que « cette modification intervenue pour des raisons juridiques est sans incidence sur le montant de la rémunération. » Ce fut un engagement pris par le précédent ministre lors d'un CTPM de fin 1999. A l'inverse, au Trésor public, le nouveau dispositif a substitué aux répartitions antérieures des produits issus de la collecte de l'épargne, l'application de barèmes nationaux déclinés par grade et par nature de fonctions exercées. Il s'est traduit en pratique par un resserrement très important des niveaux de rémunération globale effectivement attribuée.

Le système issu de la réforme des régimes indemnitaires n'a pas vraiment amélioré la transparence sur les taux effectivement versés, du fait de la complexité même du dispositif : pour le 3^{ème} niveau, le décret permet tout type de modulation, y compris fonctionnelle, mais le dispositif des arrêtés et du barème maintient l'opacité. Les directions sont restées libres de leurs attributions et de leurs pratiques. L'effort de transparence a été inégal. Il y a 44 pages de barèmes ACF pour la seule DGI...

Les observations de la Cour des comptes confirment cette analyse.

Le rapport public 2002 de la Cour des comptes, examinant les suites données aux rapports publics de 1999 et 2001 sur la fonction publique de l'État, porte sur la refondation des régimes indemnitaires une appréciation mitigée pour les trois principales directions à réseau du MINEFI, dont la DGI et la DGCP (pages 72 à 78). Elle estime que les autres objectifs de simplification, de transparence et « d'incitation à une gestion publique plus dynamique » ne lui semblent pas avoir été atteints - ont-ils même été recherchés ?

La pluralité des systèmes de gestion des différents réseaux demeure, sans que les arrêtés et surtout les barèmes (non publiés), aient permis d'améliorer la lisibilité du système. Tout en reconnaissant qu'une certaine prudence peut être comprise en période transitoire, la Cour met en garde contre la pérennisation d'un système encore beaucoup trop complexe, opaque et cloisonné, dissuasif pour la mobilité des agents, et le maintien d'une hiérarchie des rémunérations peu conforme aux priorités fonctionnelles.

On ne peut que confirmer l'évaluation faite par la Cour en 2002 de la refondation indemnitaire au MINEFI, qui a essentiellement permis une régularisation juridique.

B. L'AVANCEMENT SELON L'ENGAGEMENT PROFESSIONNEL ET SES RESULTATS, UNIQUE FACTEUR DE MODULATION DES REMUNERATIONS

Officiellement, la rémunération prenant en compte l'engagement professionnels et ses résultats constitue l'un des chantiers de « Bercy en mouvement » (cf. site internet www.minefi.gouv.fr). Elle se heurte toutefois à deux difficultés majeures :

- l'extrême sensibilité sociale du sujet indemnitaire, dans un ministère réputé pour l'importance des rémunérations accessoires. Les organisations syndicales sont en particulier très hostiles à toute extension du champ de la modulation indemnitaire.
- les variations importantes dans la pratique des grandes directions, qui ont conservé une puissante autonomie, à la mesure des effectifs concernés.

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a adopté une approche pour le moins originale, en faisant porter l'essentiel de l'effort de prise en compte du mérite non sur les primes, mais sur les déroulements de carrière avec quelquefois le risque d'absence de débouchés ou de listes d'aptitude difficiles à gérer. C'est, dans une certaine mesure, la négation même de la modulation, mais aussi en apparence un retour aux sources, paradoxe dans ce ministère connu pour l'importance de ses régimes indemnitaires.

Cette approche est confirmée dans la circulaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie du 10 mars 2004, prise en application du décret du 29 avril 2002.

1) Depuis 1991, la « démodulation » a été quasi générale

La démodulation accordée en 1989, en clôture de conflit, à l'ensemble des agents des catégories B et C du ministère, s'est en fait étendue à tous les personnels, à l'exception des A de deuxième niveau de la DGI (grades supérieurs à celui d'inspecteur), des cadres supérieurs des services du Trésor, et des agents de catégorie A de l'administration centrale (hors encadrement supérieur).

Selon les services du MINEFI, les variations de primes pratiquées avant 1989 étaient pratiquement symboliques pour les catégories B et C (de l'ordre de +/-30 €), et cette démodulation avait finalement été une vraie mesure de simplification. Quand on donnait un peu plus, c'était à peine sensible pour les bénéficiaires, et, au contraire, dès qu'on retirait une somme symbolique, c'était ressenti comme une sanction insupportable. On juge aujourd'hui que cette modulation-là n'était pas motivante, le jeu n'en valait donc pas la chandelle. Le dispositif d'évaluation des agents n'était pas non plus absolument convaincant d'après l'actuel secrétaire général du ministère ; c'était une « fausse modulation », une modulation « idéologique » succincte, sans transparence sur les mérites des agents, un « saupoudrage non explicite ».

La démodulation a été étendue aux agents de l'ex-ministère de l'industrie lors du rattachement à Bercy en 1997. Les directions régionales de l'industrie de la recherche et de l'environnement (DRIRE) ont fait savoir tout le mal qu'elles avaient pensé à l'époque de cette décision, ayant l'habitude de gérer et de moduler leurs personnels en toute autonomie. Mais la mission n'a pas étudié le cas des DRIRE.

2) La démarche va d'abord porter sur la rénovation de la notation et de l'évaluation

La question de la modulation est donc disjointe de la mise en œuvre des nouveaux textes indemnitaires, bien que le décret créant l'ACF la prévoie explicitement.

La conjonction de « Bercy en mouvement », de la rationalisation du réseau (recettes, impôts fonciers et directs, resserrement du réseau de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes -DGCCRF-...) et des redéploiements qu'elle induit, des suppressions d'emplois, conduit le ministère à avancer prudemment sur le dossier de la rémunération au mérite, compte tenu de la sensibilité syndicale sur cette question.

Lors du CTPM du 7 octobre 2002, le ministre s'était personnellement engagé à ce qu'une réflexion sur la prise en compte du mérite individuel des agents dans la rémunération soit engagée en concertation avec les organisations syndicales. Il pouvait sembler clair qu'il était envisagé d'introduire la modulation indemnitaire, en revenant sur une pratique devenue quasiment une culture, en tout cas considérée comme un « acquis social » par les organisations syndicales.

Un groupe de travail piloté par la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA), constitué début février 2003 pour réfléchir sur les modalités de la rémunération au mérite, a en réalité conclu que la réforme de la notation et ses conséquences en termes de réduction d'ancienneté et d'avancement, et donc de rémunération indiciaire et indemnitaire (si les primes sont barémées par échelon), était « la meilleure voie pour une discrimination objective et lisible des rémunérations au regard de la manière de servir ».

Le MINEFI veut donc appliquer de façon exemplaire le décret du 29 avril 2002 (qualifié de « divine surprise » par un haut fonctionnaire du ministère) en rénovant la procédure d'évaluation et de notation. Le choix a été fait de lier automatiquement la note de l'agent à l'attribution des majorations d'ancienneté. Les primes relevant d'un barème par grade et par échelon, le passage d'échelon s'accompagnera automatiquement d'une augmentation indemnitaire. La rémunération au mérite consiste donc à faire de la note le déclencheur de l'avancement d'échelon, et de l'échelon, le déterminant de la totalité de la rémunération.

Le décret accentuant le caractère discriminant des réductions de durée de services et permettant de différencier, de manière assez pragmatique les agents selon une sorte de courbe de Gauss (par exemple 15 %, très bons, 80 % bons, 5 % moins bons), est un outil de gestion des ressources humaines qui devient pertinent, à condition de mettre en place une évaluation des agents d'une qualité incontestable : critères connus, entretiens individuels généralisés, « conséquences d'une clarté biblique » sur la note et l'avancement.

Le ministre a officiellement retenu cette stratégie prudente en déclarant au CTPM du 24 juin 2003 que sa « conviction profonde » était qu'en équité comme en efficacité « il est indispensable de différencier les rémunérations en fonction de l'engagement professionnel », et qu'il fallait le faire « à partir de critères objectifs et en suivant une procédure transparente ». Et « qu'en l'état actuel des textes et des pratiques administratives, le support objectif est celui des avancements obtenus à l'issue de la notation et des listes d'aptitude. »¹⁴

Chaque agent du MINEFI aura donc en 2004 un entretien « individuel et contradictoire » d'évaluation avec son supérieur hiérarchique.

Les simulations de la DPMA visaient à démontrer l'effet plus discriminant de ce dispositif sur toute une carrière, qu'une remise en cause de la démodulation des primes, jugée « socialement très délicate ».

Ce choix comporte deux préalables : le premier est de continger les mois de majoration d'ancienneté, mais aussi, après avoir fixé des notes de référence par échelon, les augmentations de la note, puisqu'on établit une relation bijective entre les deux. Le second est de disposer de marges de manœuvre pour les promotions de grade et de corps, faute de quoi le dispositif perdrait son caractère motivant et transparent, ce qui revient à s'affranchir probablement des pyramides statutaires.

¹⁴ « Mettons donc en place une évaluation-notation moderne et adulte, transparente et motivante, qui traduira, dans la rapidité de l'avancement, la qualité des services rendus par chaque agent ».

3) Une modulation d'exception

La modulation n'est affirmée comme un principe que pour les personnels déjà modulés (les A de l'administration centrale) et à terme pour le A supérieur dans son ensemble, sachant qu'une modulation négative exceptionnelle peut être pratiquée pour tout type de personnel en cas d'insuffisance professionnelle avérée, selon une procédure particulière dite « du carton rouge ».

C. UNE ADMINISTRATION CENTRALE ENCORE TRES CLOISONNEE

La mission de la DPMA, responsable de la gestion des personnels et des moyens, est moins simple qu'il n'y paraît. En fait, les directions têtes de réseau, notamment la DGI et la DGCP, conservent l'essentiel de la gestion de leurs personnels, dans la mesure où dans ces directions, les personnels de centrale appartiennent pour l'essentiel (plus de 90 %) aux corps des services déconcentrés. La DGI, dont 97 % des effectifs de centrale sont des agents des services déconcentrés, va perdre par ailleurs 2 500 agents au niveau national d'ici à fin 2005, et devra probablement procéder à des redéploiements.

Pour la détermination des enveloppes de crédits indemnitaires en centrale, la DPMA participe à toutes les conférences budgétaires (il y a pour le MINEFI des conférences budgétaires par direction), mais les négociations se font en réalité par direction. La DPMA ne peut redéployer des mesures décidées en conférence, et se contente de répartir les éventuelles mesures nouvelles décidées direction par direction. Il y a donc gestion de flux, pas de stock.

Les dépenses indemnitaires de l'administration centrale représentaient 1,67 milliards € en 2002. La DPMA suit le décompte des emplois et personnels de la centrale, mais il n'y a pas de dotation de référence en emplois par direction. Les personnels des directions à réseau appartenant aux corps des services déconcentrés ne sont d'ailleurs pas rémunérés sur le budget de l'administration centrale.

Ainsi, sur 12 376 agents affectés en administration centrale au 1^{er} janvier 2003, 4 909 sont mis à disposition par les services déconcentrés des différents réseaux, dont un peu plus de 3 000 catégories A. 43 % seulement des A de l'administration centrale sont rémunérés sur le budget de l'administration centrale (agrégat 31), 61 % des B, et 76 % des C. Ces moyennes cachent les situations extrêmes des principales directions dotées de services déconcentrés, la DGI (1 776 agents en centrale, 97 % sous statut des impôts, seules 60 personnes n'en relèvent pas), la DGCP (1 164 agents, 71 %)...etc. Avec la DGDDI, la DGCCRF et la DARPMI, les cinq directions à réseau comptent plus de 4 000 agents en administration centrale.

Les cloisonnements statutaires et de gestion renforcés par les différences de rémunération engendrent évidemment un cloisonnement des parcours professionnels au sein de l'administration centrale, une mobilité faible entre les directions, surtout entre les directions à réseau et les autres. La mobilité inter corps n'existe pratiquement pas, et la mobilité des administrateurs civils entre les directions de l'administration centrale est marginale - elle fonctionne essentiellement entre les services « d'état-major » de la centrale (DPMA, Budget, Trésor, DREE).

Par ailleurs, la DPMA est engagée dans l'établissement des cadres de référence par direction, exigence requise dans le cadre de la LOLF.

La question est largement politique : faut-il maintenir plusieurs niveaux nationaux de décision pour la gestion des personnels de centrale ? En même temps, les grandes directions à réseau ont incontestablement une vraie politique de ressources humaines...

1) Seuls les personnels de catégorie A ont des primes modulées

Il y a des barèmes de primes par échelon pour les B et C des corps d'administration centrale. Mais les directions à réseau gèrent leurs crédits (y compris les abondements indemnitaires par la voie de fonds de concours, re-budgétisés) et établissent les barèmes indemnitaires des corps de services déconcentrés.

On module les A en tenant compte des fonctions exercées (chef de bureau par exemple) et de la manière de servir. La modulation se faisait jusqu'à maintenant sur la prime de rendement, ex-ITE (indemnité pour travaux exceptionnels), qui était assise sur le grade, mais dont les taux avaient aussi dérivé, et sur l'allocation complémentaire de fonction (ACF), réservée aux A. Elle se fera désormais uniquement sur la nouvelle ACF.

La DPMA estime que la modulation des A de la centrale peut se traduire par des écarts représentant environ 6 % du montant indemnitaire pour les corps de centrale, la progression d'une année étant acquise et reprise en base l'année suivante. Pour les A de la DGI, les différenciations portent sur environ 5 % des indemnités, mais ne sont pas systématiquement reprises en base. Pour les A de la DGCP en 2002, la modulation moyenne est plus faible et tient largement compte de l'ancienneté même si, en théorie, il n'y a pas de limitation à la modulation selon la manière de servir. Ils ont un barème un peu supérieur à celui des personnels affectés en services déconcentrés et tous bénéficient d'un taux moyen d'augmentation chaque année (les indications données aux sous-directeurs sont de moduler sur 10 à 15 % des indemnités modulables).

Par ailleurs, pour les cadres de ces directions l'allocation de troisième niveau n'est pas versée par la DPMA, mais par les services déconcentrés (même situation pour le réseau des douanes et droits indirects). La DPMA ignore donc ce que reçoivent les cadres des services centraux dont elle n'assure pas la gestion directe.

2) L'encadrement supérieur n'avait jamais fait l'objet d'une modulation

Il y a un barème par palier, pour les sous-directeurs et chefs de service, le niveau des primes n'étant pas lié à l'importance des fonctions, mais à l'ancienneté dans le poste (système dit « de Croisset », du nom d'un ancien directeur de cabinet des années 1970). La DGI et la DGDDI ont d'ailleurs encore un système particulier pour leurs cadres supérieurs. A noter qu'il n'y a pas de NBI « encadrement supérieur » au MINEFI, ce sujet étant semble-t-il aujourd'hui en débat avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique, saisie par le MINEFI de projets de textes en ce sens en novembre 2003.

La modulation concerne, à partir de 2004 dans un souci d'exemplarité, les directeurs de l'administration centrale et tous les titulaires d'emplois fonctionnels. La centrale va ainsi jouer le rôle d'une « terre d'expérimentation ». Cette orientation avait été prise avant la communication en conseil des ministres du ministre chargé de la fonction publique sur la généralisation de la rémunération au mérite de l'encadrement supérieur, qui concernera dans un premier temps les hauts fonctionnaires dont la nomination est à la discrétion du gouvernement.

3) *La mise en œuvre du décret du 29 avril 2002 à l'administration centrale*

Un guide de la notation / évaluation, très bien conçu, avait été réalisé en 2000 par la DPMA. Il consacrait la mise en place d'une évaluation de tous les agents par leur supérieur hiérarchique direct, et d'un entretien annuel d'évaluation. Mais les systèmes de notation sont demeurés différents dans les directions à réseau. Deux chefs de bureau ne sont pas gérés, notés, ni « primés » de la même façon s'ils sont administrateur civil ou directeur divisionnaire à l'administration centrale.

L'enjeu pour la DPMA est d'aboutir à l'harmonisation des régimes indemnitaires, à niveau égal de corps et de responsabilité, pour tous les agents de l'administration centrale. Ce ne sera pas facile, compte tenu semble-t-il des écarts de taux constatés entre agents de même niveau selon les corps d'appartenance, au bénéfice des personnels mis à disposition, sachant que pour faire venir à Paris des cadres des services déconcentrés de la DGI et de la DGCP, on majore leurs niveaux de primes.

La mise en œuvre, à partir de la notation pour 2004, de la circulaire d'application du décret du 29 avril 2002 servira de « cheval de Troie » de l'harmonisation à l'administration centrale. La rénovation de la notation et de l'évaluation devrait conduire à unifier les pratiques pour tous les agents. Il existe depuis dix ans une gestion très encadrée de la notation pour les personnels gérés par la DPMA. Le nouveau dispositif introduit des notes de référence par échelon qui ouvre droit à réduction, voire à double réduction d'ancienneté. Ce système, aujourd'hui géré par les chefs de bureau, ne devra pas laisser s'instaurer, pour être vraiment discriminant, une « noria » organisée pour que chacun à son tour bénéficie des réductions majorées.

Il devait y avoir (c'était annoncé fin février 2003) des groupes de travail avec les organisations syndicales, avec en priorité la mise en place du décret-cadre d'avril 2002 les objectifs étant d'harmoniser les systèmes d'évaluation et, progressivement, les régimes indemnitaires.

Selon le directeur de la DPMA, chacune des directions sait qu'il faut appliquer le décret et que la modulation voulue par le ministre suppose des critères objectifs d'évaluation. L'objectif est d'aller vers des méthodes harmonisées d'évaluation et de jouer sur les marges, les « souplesses », les départs en retraite... pour peu à peu rapprocher les systèmes de rémunération.

En résumé : s'agissant de l'administration centrale, on constate une politique clairement affichée, un effort de régularisation juridique et de simplification, un réel engagement de rénovation de la notation, responsabilisant l'encadrement, mais une rémunération au mérite qui n'utilise qu'une des variables, préserve les cloisonnements internes, ne s'accompagne pas de toute la transparence souhaitable et de ce fait maintient des différences de rémunérations indépendantes de la valeur des agents.

D. DIRECTION GENERALE DES IMPOTS (DGI) ET DIRECTION GENERALE DE LA COMPTABILITE PUBLIQUE (DGCP)

Dans ces deux grandes directions à réseau, la modulation indemnitaire ne concerne que les cadres dits de deuxième et troisième niveaux ainsi que les cadres A de la centrale de la DGI.

Un dispositif rénové et harmonisé de modulation indemnitaire se mettra en place en 2004 pour l'encadrement supérieur, incluant les chefs des services déconcentrés départementaux des impôts, de la comptabilité publique, de la répression des fraudes, des douanes et l'INSEE. On part de pratiques hétérogènes, chaque réseau pilotant sa politique de ressources humaines.

Seraient ainsi concernés les directeurs départementaux et régionaux des réseaux (trésoriers payeurs généraux, directeurs des services financiers, délégués interrégionaux des impôts et de la répression des fraudes, directeurs interrégionaux et régionaux de l'INSEE). La réforme serait « plus ou moins bien ressentie sur le terrain, pour ce qui concerne la direction générale des impôts » selon la DPMA. La comptabilité publique s'y prendrait « avec plus de douceur ». La Cour a pourtant noté que la DGCP envisageait des remises en cause de certains niveaux indemnitaires, contrairement à la DGI.

1) La direction générale des impôts (DGI)

Elle compte 78 000 agents, et attend, d'ici à 2012, 30 à 40 000 départs en retraite.

La refondation indemnitaire a donné lieu à une circulaire du 10 décembre 2002 de la DGI aux directeurs des services fiscaux et aux neuf délégués interrégionaux, présentant les trois niveaux indemnitaires, les 39 indemnités non fondées juridiquement auxquelles ils se substituent, et listant les 13 indemnités demeurant non concernées.

L'exercice a donc eu un effet indéniable de simplification et d'harmonisation juridique. Par contre, la complexité du dispositif se retrouve dans le détail du barème de l'ACF pour chaque catégorie d'agent et chacun des critères, avec une distinction entre agents de province et agents affectés en Île-de-France, ces derniers bénéficiant de quelques points de barème supplémentaires¹⁵. La DGI recensait 1 400 situations type différentes.¹⁶ Il existe ainsi une sur-rémunération des agents installés en Ile-de-France et dans les Alpes Maritimes en raison de la cherté de la vie, par une modulation de la NBI.

¹⁵ La valeur du point à la DGI est fixée à 36,50 €

¹⁶ La lettre de la DGI septembre 2002.

Pas de modulation aux impôts hormis les cadres A + des services déconcentrés (le deuxième niveau, au-dessus des inspecteurs des impôts), c'est-à-dire les chefs de structures, chefs des centres locaux, receveurs, inspecteurs principaux ou divisionnaires : le « top 5 000 » de la DGI.¹⁷ La modulation se fait désormais, comme dans tout le ministère, sur l'ACF. La mise en place de la LOLF est expérimentée dans 5 directions de services financiers (Auch, Orléans, Alençon, Chalons, Rouen), avec un budget global comprenant fonctionnement et rémunération ; il est un peu tôt pour en tirer des conclusions.

Les directeurs des services fiscaux sont aujourd'hui modulés, comme le « A + » déconcentré, de façon « parcimonieuse ». Dans le cadre de la politique générale de modulation de l'encadrement supérieur du MINEFI, qui concernera le « TOP 500 » du ministère (numéros un et deux des services déconcentrés, sous-directeurs, chefs de service, directeurs...), la DGI va revoir son propre système de rémunération. La modulation serait opérée une fois par an sur le solde de l'ACF.

L'exercice devrait être facilité par la pratique introduite depuis le premier contrat d'objectifs et de moyens de la DGI signé le 27 octobre 1999 avec la direction du budget pour la période 2000-2002 ; les objectifs nationaux d'amélioration de la qualité de service étaient déclinés de façon opérationnelle sous forme d'une feuille de route pour 3 ans au niveau départemental et jusqu'au niveau des centres locaux. A partir d'un diagnostic et d'une proposition de plan d'action par le responsable départemental, la feuille de route est signée par ce dernier et le DGI. Elle fait l'objet d'un réexamen au bout de deux ans.

La même démarche est conduite au niveau infra départemental entre le directeur des services fiscaux et les chefs de centre.

Le nouveau contrat de performance de la DGI pour 2003-2005 est signé dans le même esprit, en introduisant un peu plus de déconcentration, la fonction de contrôle étant confiée aux 9 délégués interrégionaux. La réflexion était en cours avec la direction du budget sur les modes d'intéressement à la réalisation des objectifs (autre que la modulation indemnitaire de l'encadrement supérieur qui ne touche pas les autres agents), qui ne concernerait finalement que les moyens de fonctionnement. S'interdirait-on un retour indemnitaire pour les équipes performantes ? Mais sous quelle forme, tout étant barémé ?

Le nouveau contrat de performance prévoit bien un retour collectif en crédits de fonctionnement en cas de dépassement des objectifs.

La DGI devra mettre en place comme tout le ministère une rémunération tenant compte du mérite pour son encadrement supérieur à l'administration centrale, selon une démarche similaire (définition d'objectifs, lettre de mission), seule une appréciation objective de la performance pouvant légitimer un impact sur les montants indemnitaires.

¹⁷ Ainsi que les A de l'administration centrale.

Pour autant, la DGI estime qu'elle a également d'autres priorités en dehors de la généralisation de la modulation des primes. Selon l'un de ses responsables, le rapport coûts avantages de la modulation n'est pas intéressant, si l'on veut gagner une majorité des agents des impôts à la réforme du réseau et des missions. « Il y a 36 autres priorités » : COPERNIC, le nouveau système d'information commun avec la DGCP, les transformations du réseau, une réorganisation centrée sur le client, les guichets uniques PME et particuliers, les rapprochements avec la DGCP, les changements de métiers, l'identification de nouveaux emplois de cadres, de grades de manager, d'experts. « Faire plus ou moins 10 % sur les primes, ce n'est pas essentiel ». « Ce qui est essentiel c'est de gagner le « top 5 000 » à la réforme ».

La DGI est donc totalement acquise à une différenciation portant sur les avancements et la carrière. « Si on réussit la réforme de la notation, on n'aura pas besoin de la modulation ». Cela permettrait d'atténuer l'empilement des règles de gestion internes, à 75 % non réglementaires, qu'était le dispositif précédent, fruit des compromis successifs passés avec les organisations syndicales (d'après certaines sources, le système de notation de la DGCP serait encore plus centralisé). La campagne de notation aurait un sens réel, de même qu'il y aura une déconcentration vers les directeurs des services fiscaux des promotions de grades et de corps. Leurs propositions seraient désormais prises en compte pour les passages de C en B et de B en A.

A noter que les résultats statistiques d'une enquête très détaillée auprès d'un échantillon représentatif des agents, menée par IPSOS management à la demande du ministère montrent que, pour ce qui concerne l'accomplissement personnel au travail, si les agents sont dans l'ensemble très satisfaits et même fiers d'appartenir au MINEFI et à leur direction (DGI), du contenu de leur travail, majoritairement satisfaits de leur cadre de travail, de l'organisation, des relations hiérarchiques et de leur rémunération, ils sont moins satisfaits de leurs possibilités d'avancement (mais plus, en moyenne, que le reste de la fonction publique selon les sources IPSOS), et de la reconnaissance donnée à leur travail. On peut en conclure, sans doute rapidement, qu'il y a un espace pour l'amélioration des modalités d'évaluation et leurs contreparties¹⁸.

La DGI ne rencontrerait pas a priori de problème pour promouvoir ses agents dans le nouveau système, grâce au rajeunissement démographique, en garantissant, dans le cadre du contrat de performance 2003-2005, que la restructuration du réseau ne réduira pas le nombre de cadres et en assurant un taux préservé de promouvabilité.

¹⁸ Cf. étude IPSOS management janvier 2002.

Le point de vue du directeur des services fiscaux de la Gironde

La DSF visitée comprend 1514 agents rémunérés, 18 % de catégorie A, 51 % de C.

Pour ce directeur, par ailleurs très favorable à une culture de performance et de résultat, s'appuyant sur la démarche contractuelle par service (diagnostic/plan d'action) et sur le travail en équipe, la démodulation de 1989 était une décision de bon sens.

La rénovation de la notation avec une note de référence par échelon et la déconcentration des décisions de majoration d'ancienneté est par ailleurs très bien perçue. Le système actuel est opaque, on joue sur ¼ de point tous les quatre ans (« dans l'inconscient collectif, ce n'est pas normal si on ne l'a pas »), les promotions de grade sont quatre à cinq fois inférieures à ce qu'il faudrait pour tenir vraiment compte de la valeur des agents.

Le DSF apprécie la perspective d'une accélération des avancements, mais s'interroge sur ses conséquences en matière de promotion. Dans ce département où les agents sont stables et plutôt âgés, on réalise une promotion en A pour 300 B, 3 promotions en B pour 700 C.

Le directeur serait favorable à une distinction entre les promotions fonctionnelles avec changement de poste, et les promotions récompense, avec maintien sur place. Il n'y a pas de vision prévisionnelle des promotions, aucune déconcentration. Il faut plus déconcentrer sur les chefs de service. Il n'y a pas de réel profilage des postes, qui faciliterait les parcours des cadres intermédiaires. Les postes ne sont pas étalonnés (par exemple, c'est plus difficile et non reconnu d'être directeur des ressources humaines d'une DSF que chef de centre).

Sur la reconnaissance de la performance collective, le DSF est assez dubitatif : un service qui a des résultats exceptionnels peut avoir un chef médiocre, qui vit sur les acquis d'un très bon processus. Il préférerait une modulation sur la base de résultats collectifs, appréciés de façon pluriannuelle. De même, il recommande de porter la plus grande attention aux critères de performance : des délais courts de liquidation peuvent générer des taux importants de contentieux.

Il existe des exemples de primes spécifiques : est cité celui d'une prime accordée à des agents de catégorie C du centre d'appel des impôts de Lille, dans le cadre d'une expérimentation, pour reconnaître des sujétions particulières (plages horaires).

Il existe aussi des rémunérations fonctionnelles : exemple d'un agent de catégorie B encadrant plus de 7 personnes : il bénéficie d'une allocation spécifique, maintenant intégrée dans le 3^{ème} niveau.

2) La direction générale de la comptabilité publique (DGCP)

La position de la direction sur la priorité donnée à la réforme de la notation / avancement et sur la politique de différenciation des avancements, de préférence à une modulation indemnitaire, est conforme à celle de la DPMA, de la DGI et du secrétariat général : unanimité indiscutable. Les réformes induites par « Bercy en mouvement » sont privilégiées. Ainsi, la réforme du réseau des recettes, qui passerait de 88 recettes en 1995, à 24 en 2005, va donner des marges de manoeuvre, mais pose des problèmes de reconversion et de redéploiement d'un certain nombre de cadres intermédiaires et d'agents.

La DGCP avait réformé sa gestion de la notation il y a quatre ans pour les personnels de catégorie A, avec évaluation et entretiens individuels, très semblable au système qui sera appliqué aux A de la DGCP en 2004 et en 2005 aux agents de catégorie B et C. Il y a un barème de notation (trois zones¹⁹ autour de la note de référence par échelon, l'amplitude allant de moins 0,40 à plus 0,40).

Cette réforme va se traduire par une déconcentration de la notation pour les catégories B et C des services déconcentrés. Jusqu'à présent, les propositions des chefs de service faisaient l'objet d'une péréquation nationale. Chaque Trésorier payeur général aura un capital en nombre de mois à répartir, comme pour les catégories A aujourd'hui.

La concertation devait démarrer en mars 2003 sur la déconcentration de la notation et des réductions d'ancienneté, un nouveau système d'information étant à l'étude pour en permettre la dématérialisation. Pour les catégories B et C, le système actuel est maintenu en 2004 (gestion centralisée, attribution au maximum de deux mois de réduction de services).²⁰

- L'effet de la refondation 2002 :

La création de l'ACF permet de supprimer toute une série d'indemnités spécifiques, réglementaires ou non, attachées aux responsabilités ou sujétions particulières liées aux fonctions, y compris celles des personnels affectés outre-mer. Pour déterminer les taux d'ACF servis aux différentes catégories d'agents, la DGCP a défini cinq types de fonctions, pour chacune desquelles est attribué un barème d'ACF, par grade et par échelon.

¹⁹ Zones neutres, de pénalisation et de valorisation.

²⁰ Les promotions d'échelon et de grade des catégories B et C sont exclusivement fonction soit de la note chiffrée si elle est péréquée, soit pour moitié de la note chiffrée et de l'ancienneté. Il n'y a pas de barème de notation, seulement des moyennes nationales par grade/échelon. Selon la direction, il n'y a donc pas aujourd'hui moyen « de distinguer les agents les plus méritants d'autres moins efficaces, dès lors que ces agents ont la même note chiffrée ».

Il s'agit des fonctions :

- d'encadrement, de contrôle ou d'expertise,
- impliquant une technicité particulière ou des sujétions spéciales ;
- administratives ou informatiques en administration centrale (celles-ci sont modulables « en fonction de la manière de servir et selon des principes identiques à ceux que la DPMA applique aux personnels de statut « administration centrale » ») ;
- d'animation du réseau (fonctions managériales des cadres supérieurs des services déconcentrés) ;
- impliquant une responsabilité particulière.

- La réalité des modulations :

A l'exception des agents de catégorie A de l'administration centrale, pour lesquels la DGCP semble se rallier à une pratique harmonisée par la DPMA, il n'y a aucune modulation individuelle liée à la manière de servir.

Les primes font l'objet d'un barème par grade et par échelon, avec quelques cas d'attributions fonctionnelles spécifiques : celles des comptables (modulation de l'indemnité de responsabilité en fonction du poste), l'indemnité de remplacement servie, en plus d'une bonification indiciaire (NBI), aux agents polyvalents appartenant aux équipes de remplacement sur poste comptable, celle des agents enquêteurs (catégorie A et B), qui ont une NBI, plus une indemnité spécifique avec une part fixe et une part variable, qui tient compte des trajets effectués par rapport à l'affectation administrative.

Les huissiers du Trésor (environ 700 personnes) sont les seuls dans le réseau à avoir conservé une rémunération à l'acte. Le système n'est pas jugé satisfaisant par la direction dans la mesure où le barème des actes ne l'est pas. Il y a de fait concurrence avec les huissiers de justice.

Avant 1989 existait aussi une rémunération liée à l'activité d'épargne du poste comptable, avec une rémunération pour le trésorier payeur général (TPG). Il restait encore une petite part variable d'indemnité liée aux placements des comptes d'assurance de la Caisse Nationale de Prévoyance (CNP), avant l'arrêt au 31 décembre 2003 des activités de distribution des produits de CNP Assurances par le Trésor public.

- Perspectives :

Il s'agit essentiellement de l'introduction d'une rémunération à la performance pour les TPG en 2004. Au moment de l'entretien réalisé par la mission, les modalités (critères pris en compte, amplitude de la modulation) n'étaient pas encore arrêtées.

A priori, les critères permettant l'appréciation de la qualité managériale du chef de service pourraient s'inspirer de ceux qui permettent d'apprécier la performance par rapport aux objectifs fixés au service. Depuis 1997 en effet, après cinq - six mois de fonctions, le TPG et la DGCP établissent un diagnostic contradictoire, qui donne ensuite lieu à une lettre de mission sur 2 ans. Il y a diagnostic au moment de la nomination et de la mutation. Presque tous les TPG ont satisfait à l'exercice (seuls 5 n'ont pas connu de mobilité depuis 1997). Les indicateurs de performance portent sur le taux de recouvrement des recettes, de mensualisation, de délais de remise des comptes, de délais de paiement de la dépense... Les départements sont classés en six groupes homogènes. Les indicateurs sont publiés en annexe à la loi de finances. Avec la LOLF, les objectifs de qualité de service pourraient être contractualisés, dans la logique des projets annuels de performance (PAP) et des rapports annuels de performance (RAP).

Les pratiques managériales de la DGCP à l'égard de ses cadres supérieurs sont donc de nature à faciliter une prise en compte des résultats dans la rémunération individuelle.

La question de l'extension de cette pratique aux receveurs des finances et aux fondés de pouvoir irait dans le sens d'une harmonisation avec les pratiques de la DGI.

Point de vue du trésorier payeur général (TPG) de la trésorerie générale de la Gironde

De l'aveu du TPG, le système de gestion des primes « n'est pas très brillant ». On ne module pas et, de surcroît, c'est opaque et compliqué. L'exemple des indemnités des comptables est révélateur : les collectivités locales versent une indemnité qui est modulée en fonction de l'activité du poste, mais qui est ensuite encadrée et péréquée. Il y a une part fixe et une part variable, laquelle est mutualisée à 70 %, le comptable conservant 30 % de ce qui dépasse un plafond.

La seule modulation de rémunération est celle qui est opérée par la voie des réductions de durée de services (RDS) pour les seuls agents de catégorie A, la réforme devant généraliser les modulations de RDS pour les B et C. La pratique, pour les A, était de ne rien donner la 1^{ère} année d'affectation, de donner 1 mois la 2^{ème} et 2 mois la 3^{ème} ... Et pour le reste de jouer sur les échelons utiles, le TPG disposant d'un contingent annuel en nombre de mois, en ne donnant jamais plus de 2 mois par agent. Globalement, 50 % des A obtiennent 3 mois de réduction de services en 3 ans.

Par contre, le contrôle de gestion et d'appréciation des résultats est devenu performant, à partir des diagnostics de fonctionnement des différents postes et services. Les services de la TG supervisent les diagnostics effectués par les responsables de postes sur les indicateurs qui les concernent (suivi de la gestion du contentieux, des recouvrements, etc.). Il y a une synthèse qui est effectuée ensuite par le service des études économiques et financières de la DGCP.

Il y a 1 200 emplois en Gironde sous l'autorité de la trésorerie générale (dont 15 huissiers et une équipe de renfort).

La TG dispose d'un chef de division de ressources humaines qui a 75 « managers » à évaluer par an, ce qui revient à une fréquence de 4 ou 5 ans par « manager ». C'est un département qu'on ne souhaite pas quitter, et on ne procède pas, même pour des agents très insuffisants, à des mutations d'office. La sanction pour les agents notoirement insuffisants est soit de les inscrire sur les listes d'aptitude pour des mutations ultérieures, soit la persuasion (prendre un poste moins sensible, de chargé de mission, etc.). Le TPG est favorable à une limitation des durées de fonction obligatoire pour certains postes.

II. UNE SITUATION CONTRASTÉE : LA GESTION DES PRIMES AU MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DE L'ÉDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE

L'analyse a surtout porté sur les services centraux et académiques, et n'a pas concerné les personnels enseignants et assimilés, en raison de la particularité de leur régime indemnitaire, constitué d'heures supplémentaires relevant de dispositifs juridiques spécifiques²¹, peu comparables à ceux des autres fonctionnaires.

A part en effet les heures supplémentaires, les indemnités perçues par les enseignants sont forfaitaires et non modulables (ISO, indemnité pour service en zone d'éducation prioritaire), de même que les indemnités versées aux personnels d'inspection, aux personnels d'éducation et d'orientation, au personnel médico-social. Les personnels de direction des établissements scolaires (proviseurs, principaux et adjoints) bénéficient d'indemnités de fonction non modulées et de bonifications indiciaires, dont le taux dépend de la catégorie dans laquelle est classé l'établissement. La modulation supposerait un système de gestion beaucoup plus déconcentré et individualisé qu'il ne l'est, et des systèmes d'évaluation des personnels convaincants, ce qui n'est pas encore le cas.

A. UNE PRATIQUE ANCIENNE : LA MODULATION A L'ADMINISTRATION CENTRALE

La direction chargée de la gestion de l'administration centrale répartit les crédits indemnitaires entre les directions, en fonction des effectifs par grade ou catégorie d'agents et du taux délégué par catégorie d'agent. Les agents à temps partiel sont pris en compte dans le calcul des enveloppes des directions à hauteur de leur quotité de service.

Les directions fixent les attributions individuelles, en fonction de la manière de servir de leurs agents et, depuis 1998, dans le respect de plafonds indemnitaires négociés avec le ministère du budget, vérifiés par le contrôleur financier. La modulation est effectuée sur une prime globalisée, constituant une « multiprime administrative » incluant les primes les plus importantes (PR, IAT, IFTS)²², désormais mensualisées. La modulation était pratiquée une ou deux fois par an jusqu'en 2002, les attributions individuelles étant d'abord déterminées avec effet sur la paye d'avril, un ajustement étant ensuite opéré en fin d'année grâce à l'utilisation des reliquats de gestion, avec effet sur la paye de décembre. Les primes ont été mensualisées depuis 2003, une seule modulation étant effectuée sur la fin d'année.

²¹ Les décrets de 1950 définissent les obligations réglementaires de service et le régime des heures supplémentaires, assimilables à des majorations de service hebdomadaire, ainsi que le régime des HSE, versées pour service supplémentaire effectif.

²² Sont exclues de cette globalisation des primes spécifiques non modulables (indemnité pour travaux dangereux, insalubres...), ou versées à certains personnels (personnels INSEE, médecins de l'éducation nationale).

Les modulations à la hausse sont financées globalement par les crédits dégagés par les emplois vacants, mais il y en a peu en centrale, et par les moindres taux servis à certains agents. La modulation est effectuée en fin d'année, les reliquats de gestion permettant en général de dégager 2 % à 3 % des crédits pour la modulation.

La circulaire annuelle adressée à chaque direction rappelle le principe général de la modulation, applicable à l'ensemble des agents, y compris les cadres sur emploi fonctionnel, mais ne fixe pas de critères ni de règles de modulation, chaque direction modulant selon ses propres critères à l'intérieur de son enveloppe. Seuls sont fournis les plafonds par grade. Il n'y a pas en fait de concertation entre les directeurs sur la pratique et les fourchettes de la modulation. En règle générale, les attributions d'une année sont acquises pour l'année suivante, sauf dans le cas de primes dites exceptionnelles sur les reliquats de fin de gestion, dont la reconduction budgétaire n'est pas toujours assurée.

Les revalorisations indemnitaires importantes obtenues sur la période 1997-2003 ont permis de revaloriser les taux moyens délégués aux directions et donc versés aux agents, avec un effort particulier pour l'encadrement, d'harmoniser des régimes indemnitaires dont les différences, pour des fonctions exercées identiques, n'étaient dues qu'aux situations statutaires des agents²³ (cas des agents appartenant aux corps de l'administration scolaire et universitaire, aux corps ITARF ou aux corps enseignants). Elles ont aussi facilité la modulation.

L'examen du document remis au CTP central sur la gestion 2002 permet de constater des écarts inter déciles très importants selon les grades, de l'ordre d'au moins 20 % de part et d'autre des attributions moyennes²⁴. Comme il s'agit de taux par grades, et non pas par échelon, comme au MINEFI, la prise en compte de l'ancienneté qui joue évidemment au fil des années dans les attributions, explique une partie de ces écarts importants, mais elle n'a rien d'automatique. Une analyse complémentaire fournie par la DAPM permet de constater des écarts entre les taux moyens par grade effectivement attribués par les différentes directions, surtout très importants pour les administrateurs civils, mais aussi pour les SAAC, dont la justification n'est à tout le moins pas apparente.

Là encore, le choix d'une grande déconcentration des attributions sur chaque direction responsabilise, mais conduit inévitablement à des divergences de pratiques et de références. Un minimum de concertation entre directions à partir d'une analyse du bilan de gestion serait sans doute opportun, pour éviter de trop grands écarts pouvant devenir inéquitables pour les agents.

²³ A noter aussi que la fusion de l'administration centrale de la recherche avec celle de l'éducation nationale en 1997 a posé le problème de l'harmonisation à terme des niveaux de primes des deux anciennes entités, les taux servis aux personnels de l'ancien ministère de la recherche étant sensiblement plus élevés (selon les corps, 5 % à 50 %).

²⁴ C'est le cas pour les sous-directeurs, pour les attachés principaux d'administration centrale chefs de bureau, mais les écarts sont encore plus importants pour les attachés (80 % d'écart entre les déciles inférieur et supérieur), pour les IFTS des secrétaires administratifs d'administration centrale (écart de 1 à 3,5), les IAT des SAAC (1 à 4), les IAT des adjoints administratifs (1 à 1,8).

Il n'y a pas de relation directe entre la notation et le niveau des indemnités versées, (surtout lorsque la note maximale est déjà atteinte, ce qui est le cas des administrateurs civils hors classe). Les attributions sont proposées par le supérieur hiérarchique immédiat, en général par les chefs de bureau et les sous-directeurs et, pour les sous-directeurs, par les chefs de service. Elles prennent en compte aussi bien la manière de servir que la charge particulière de travail de l'année, mais aussi l'ancienneté dans la fonction. Des majorations peuvent aussi intervenir pour « compenser » l'absence de possibilité budgétaire ou statutaire de promouvoir un agent qu'on souhaite distinguer. Les chefs de bureau bénéficient par ailleurs d'un taux majoré de leur apport, qui s'ajoute à la NBI (non perçue par les administrateurs civils chefs de bureau, situation absurde de tous les ministères).

La modulation ne repose pas non plus sur une pratique généralisée de l'évaluation telle que l'envisage le décret du 29 avril 2002. Une première expérimentation des entretiens individuels d'activité avait été engagée en 2000-2001 pour les seuls cadres, quelques bureaux volontaires l'ayant menée pour tous leurs personnels. L'administration centrale va donc introduire de nouvelles pratiques d'évaluation à partir de 2004, qui ne pourront qu'améliorer la légitimité des modulations, pratiquées certes sans difficulté majeure dans ce ministère, mais sans grande transparence non plus quant aux critères et aux modalités de mise en œuvre.

Les directions sont quant à elles responsables des modalités d'information individuelle de leurs agents sur leurs attributions, sans recherche jusqu'à présent d'une harmonisation des pratiques, qui sont donc à tout le moins diverses...et perfectibles.

Perspectives

La création du 3^{ème} niveau indemnitaire fait l'objet d'un projet d'arrêté ministériel d'application du futur texte sur l'ICF. Au MJENR, contrairement au MINEFI et au ministère de l'agriculture, la prime de rendement n'est servie qu'aux personnels de l'administration centrale, ce qui serait également le cas de l'ICF, et ne concernerait que les cadres du ministère : directeurs, cadres de direction sur emploi fonctionnel, cadres supérieurs (administrateurs civils), cadres et experts (attachés, attachés principaux et CASU). Elle permettrait une rémunération indemnitaire fonctionnelle, dont le barème exprimé en points correspondrait au poids respectif de trois critères : responsabilités, expertise et sujétions particulières.

B. LES SERVICES ACADEMIQUES : PAS DE MODULATION INDIVIDUELLE EN DEPIT D'UNE DIVERSITE DES PRATIQUES ET DES TAUX SERVIS AUX PERSONNELS

Les régimes indemnitaires des personnels ATOSS des services académiques, des établissements scolaires et de l'enseignement supérieur se caractérisent d'abord par la faiblesse de leurs montants, comparés à ceux des fonctionnaires des autres services déconcentrés de l'État. Le coefficient appliqué aux taux de référence annuels des indemnités interministérielles, IAT et IFTS, fixés par les arrêtés du 14 janvier 2002 pour le MJENR, est de 1,2 et se situe dans le bas de la fourchette interministérielle.

L'essentiel des primes relève des textes interministériels, incluant les primes informatiques versées aux informaticiens des CATI et CDTI²⁵. La prime de participation à la recherche (décret du 30 octobre 1986) est versée aux membres des corps d'ingénieurs et techniciens de recherche et formation (ITRF), corps originaires créés pour l'enseignement supérieur, mais dans lesquels ont été titularisés nombre de contractuels des services académiques, qui les recrutent aussi directement, notamment sur les fonctions informatiques.

Les crédits sont délégués par l'administration centrale sur les chapitres budgétaires 31-91 et 36-60 (demi-pension et internat), à partir des emplois délégués et des taux de référence par grade, un abattement étant effectué pour tenir compte des personnels logés dans les établissements (pas d'IFTS). A cette enveloppe globale dite « critérisée » s'ajoute une enveloppe non critérisée qui doit permettre de « procéder aux ajustements nécessaires résultant des aléas de gestion, des écarts éventuels sur les effectifs », et de la mise en œuvre de la « politique indemnitaire académique » (circulaire de gestion DA/DAF aux recteurs du 2 décembre 2002). En 2004, deux académies expérimentent la mise en œuvre des mesures permises par la Loi organique relative aux lois de finances.

C'est cette partie non critérisée qui laisse une marge de manœuvre au recteur, y compris pour moduler, les termes des décrets IAT et IFTS étant rappelés à leur attention. Ainsi, la dotation 2003 de l'académie de Bordeaux s'élève à 6,89 millions €, dont 386 000 € non critérisés (5,6 % du total). Le rectorat délègue ensuite aux établissements d'enseignement des enveloppes globalisées.

Les personnels administratifs des services académiques pâtissent de leur proximité avec le monde enseignant et ses régimes de congés annuels, alors que l'ARTT a en grande partie permis d'homogénéiser le temps de travail annuel des fonctionnaires (hors enseignants). Le ministère a récemment obtenu une revalorisation substantielle de ses crédits indemnitaires pour les services déconcentrés (35 millions € en 2003, dont 5 millions € pour l'enseignement supérieur et les CROUS, et 13 millions € au PLF 2004). La mesure 2003 a permis de remonter à un coefficient de 1,5 les taux de référence de l'IFTS, de l'IAT et de l'indemnité de gestion. Pour l'académie de Bordeaux, par exemple, l'abondement 2003 se traduit par une augmentation de 21 % de sa dotation indemnitaire. Sur la période 1994-2003, la dotation académique du 31-91 est passée de 25 MF (3,8 millions €) à 45 MF (6,86 millions €), soit une progression de 80 % en dix ans, des efforts importants ayant été effectués également en LF 2000, 2001 et 2002.

²⁵ Centres académiques et centres départementaux de traitement de l'information. Les primes de fonctions informatiques (décret de 1971 modifié par un décret du 11 août 1989) sont aussi « essentiellement variables et personnelles » et allouées « compte tenu de la valeur professionnelle et de l'activité de chacun... ».

L'enveloppe indemnitaire du MJENR aura au bout du compte fortement progressé au cours des cinq dernières années :

<i>Crédits indemnitaires (M€)</i>	<i>1998</i>	<i>2003</i>	<i>Taux de progression</i>
Administration centrale	18,5	24	35 %
Services académiques	99,4	161,9	63 %
Enseignement supérieur	15,4	110,4	46 %

Une mesure nouvelle supplémentaire de 13 M€ figure par ailleurs au PLF 2004, pour les services académiques et l'enseignement supérieur.

Ces efforts sont totalement justifiés. En effet, même si « comparaison n'est pas raison », comment expliquer de telles disparités au sein de la fonction publique de l'État ? Ainsi, les IFTS, seules indemnités perçues par un conseiller d'administration scolaire et universitaire (CASU), chef de division dans un rectorat, encadrant plusieurs bureaux, s'élevaient en moyenne à 24 664 F en 2001 (3 760 €), soit un peu moins qu'un agent de catégorie C rémunéré à l'indice 348 (ACAP 2^{ème} classe échelle 5) dans une direction des services fiscaux (30 634 F – [4 670 € - en 2002), sachant qu'un inspecteur des impôts perçoit à peu près le double. Le taux d'IAT annuel constaté des secrétaires d'administration scolaire et universitaire (SASU) du premier grade dépassait à peine 4000 F en 2001 (609,8 €). L'attribution de la prime de rendement aux agents des services déconcentrés du MINEFI explique en partie ces différences.

Le MJENR reste encore très en retard sur d'autres services déconcentrés, notamment le cadre national des préfetures. Le coût budgétaire d'un alignement sur les services de l'Intérieur, estimé à 350 M € rend improbable un alignement rapide et général.

Dans ce contexte, il n'y a pas de modulation individuelle dans les services académiques, les secrétaires généraux d'académie estimant que la première étape d'une gestion plus moderne des rémunérations est de revaloriser en toute équité les montants indemnitaires des personnels des services académiques (qui ne bénéficient pas non plus, à l'inverse de nombre de leurs collègues de l'administration scolaire et universitaire exerçant dans les établissements scolaires et universitaires, de logements de fonction, ni de la même durée effective de travail).

Une enquête menée en décembre 2001 par la direction des affaires financières auprès des académies a permis de constater la réelle disparité des taux effectivement servis d'une académie à l'autre. Pour les CASU, les écarts des taux moyens servis vont en effet de 13 533 F (2 063,09 €) à Versailles à 37 987 F (5 791,08 €) en Corse (coût de la vie ?), pour les AASU de 6 650 F (1 013,79 €) à Reims à 12 259 F (1 868,87 €) en Corse...etc.

Certaines académies favorisent plus nettement les agents de catégorie A, d'autres servent des taux systématiquement favorables à l'ensemble de leurs personnels, ce qui suppose qu'elles disposent de marges de manœuvre que les autres n'ont pas, et notamment d'emplois vacants. C'est clairement le cas de certaines académies bien dotées en emplois ATOSS (Corse, Clermont-Ferrand, Caen, Dijon) alors qu'à l'inverse Versailles et Nice, moins bien dotées, servent aussi moins de primes à leurs personnels. D'autres ont apparemment des gestions plus variées selon les personnels, sans qu'on sache s'il s'agit de réelles politiques de rémunération. A Bordeaux par exemple, académie visitée, les taux servis aux catégories A sont inférieurs à la moyenne nationale constatée, et supérieurs pour l'ensemble des catégories C.

La plupart des secrétaires généraux revendiquent une politique en faveur de l'encadrement de leurs services, consistant à servir systématiquement le taux maximum aux chefs de bureau et chefs de division, qu'il y ait ou pas une bonification indiciaire. Les moyens sont pris soit sur les emplois vacants du rectorat ou des inspections académiques, ce qui est plus ou moins possible, soit en serrant la gestion des indemnités des agents de catégorie B et C, notamment des personnels ATOSS des établissements d'enseignement. La généralisation de la réduction du temps de travail a annulé l'avantage différentiel dont bénéficiaient les agents des rectorats et des inspections académiques en matière de congés annuels. Ils s'estiment désormais désavantagés du fait de leur faible régime indemnitaire, et les secrétaires généraux cherchent donc à maintenir la motivation des personnels, notamment des cadres intermédiaires, en jouant l'amélioration indemnitaire. La « refondation » indemnitaire, en faisant passer de 1 à 8 les possibilités de majoration des taux de référence, crée de nouvelles marges de manœuvre. Raison de plus pour que les rectorats (et l'administration centrale) se dotent des outils d'analyse et de contrôle de gestion indispensables.

Au-delà, on ne constate pas d'autre type de modulation, les taux étant fixés par grade. La circulaire du recteur de Bordeaux adressée en avril 2003 aux chefs d'établissement laisse à ces derniers la possibilité de modifier les taux indemnitaires servis aux personnels ATOSS, de façon « permanente ou non permanente », en fonction de « charges permanentes » ou de la manière de servir, mais personne ne sait ce qui se passe vraiment²⁶.

Il ne semble pas y avoir d'analyse académique des pratiques des chefs d'établissement ou des gestionnaires, seulement la conviction qu'il n'y a pas plus de modulation individuelle dans les établissements d'enseignement que dans les services des inspections académiques et des rectorats. L'autonomie des établissements justifie-t-elle cette absence de curiosité ? Les personnels ATOSS sont pourtant gérés par les rectorats, les chefs d'établissement n'ayant pas de responsabilité effective de gestion, disposant néanmoins des enveloppes indemnitaires. La déconcentration dans ce domaine est loin d'être achevée, au moment où se prépare une nouvelle étape de la décentralisation.

²⁶ A souligner les instructions du recteur indiquant les abattements à effectuer en cas de congés (CLM, CLD, congé formation, congé maternité, congés ordinaires de maladie supérieurs à 15 jours).

La gestion est très déconcentrée sur les rectorats, et la contrepartie normale de cette déconcentration est une certaine variété des situations. Néanmoins, c'est la première fois que le ministère prend connaissance des taux effectivement versés aux agents dans les académies, ce domaine n'étant pas spécialement couvert par le contrôle de gestion. Ces sujets ne sont pas non plus débattus entre les secrétaires généraux d'académie. La mise en place de la LOLF devrait sans doute s'accompagner de quelques nouveaux outils de suivi et d'analyse de la dépense.

Les recteurs ne font l'objet d'aucune modulation, les secrétaires généraux d'académie non plus²⁷. Pour ce qui est de l'encadrement supérieur, les rémunérations sont donc seulement modulées fonctionnellement par la bonification indiciaire introduite en 2001, selon la taille de l'académie.

C. L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

L'enquête de la direction des affaires financières (DAF) a aussi confirmé la situation plus favorable des personnels de l'administration scolaire et universitaire affectés dans l'enseignement supérieur, les écarts de taux effectivement servis étant de 34 % pour les agents percevant les IFTS, et de 15 % en moyenne pour les bénéficiaires des IFTS, au détriment des personnels affectés en établissement scolaire. Les universités, disposant en général de plus d'emplois vacants, et gérant une ressource globalisée, ont pu plus aisément mener une politique de revalorisation que les services académiques. Le mode de calcul de l'enveloppe déléguée par le ministère sur le chapitre budgétaire 31-06 est également plus favorable que pour le scolaire, alors que les textes applicables sont les mêmes.

Ces différences de taux (comme d'ailleurs l'organisation du temps de travail et la charge de travail en général) entre les universités et les services académiques rendent les rectorats moins compétitifs pour recruter certains personnels d'encadrement ou informaticiens, personnels rares et recherchés. Le coût de l'alignement éventuel des taux du scolaire sur le supérieur a été estimé à un peu plus de 8 millions €

Les principes réglementaires sont rappelés régulièrement par des circulaires de gestion, mais les pratiques des universités sont éminemment variables en matière de rémunération indemnitaire et ne font pas non plus l'objet de recommandation particulière de la part de l'administration centrale, en vertu du principe d'autonomie. Le constat opéré à partir de l'expérience de secrétaires généraux des établissements est plutôt celui d'une absence de modulation individuelle des primes pour les IATOSS et ITRF, sans pour autant qu'une analyse nationale de cette gestion ait jamais été faite.

²⁷ Certains SGA étant des administrateurs civils, qui bénéficiaient de la PR en administration centrale, ont cependant continué de percevoir cette prime en étant mis à disposition de l'académie, et non détachés dans l'emploi.

LA PRIME DE PARTICIPATION A LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (PPRS)

Les circulaires successives de la direction des personnels d'enseignement supérieur ont rappelé régulièrement que la PPR, principale prime servie aux personnels ITRF, était modulable. Le décret n° 86-1170 du 30 octobre 1986 prévoit en effet que ces primes sont versées aux personnes « qui auront obtenu personnellement des résultats scientifiques contrôlés, ou participé directement à des découvertes ou à la mise au point de techniques nouvelles réalisées par des chercheurs ». L'article 4 du décret indique qu'elles sont « par leur nature même (...) variables et personnelles, et fixées chaque année par décisions du président, directeur ou responsable de l'établissement, d'après la valeur des résultats scientifiques obtenus par l'agent pendant l'année précédente. »

La modulation est cependant très théorique, les taux étant essentiellement servis en fonction du grade des bénéficiaires. Une circulaire de 1988 de la DPES appelait « une nouvelle fois » l'attention des présidents sur les observations formulées par la Cour des Comptes « à propos de la trop fréquente attribution à un taux uniforme de cette prime, dans des conditions éloignées du but incitatif auquel avait répondu son institution ».

Une circulaire du 22 mars 1991 émanant de la DPES précisait néanmoins que « la modulation ne saurait conduire au versement d'un montant inférieur aux 2/3 de la prime proportionnée au traitement principal », sauf circonstances exceptionnelles faisant l'objet d'un rapport au ministère porté à la connaissance de la CAP nationale compétente. La modulation est rappelée dans son principe, mais on se garde de ses excès.

Certaines universités ont semble-t-il élaboré des objectifs de politique indemnitaire, d'autres laissent jouer les habitudes de gestion.

A Bordeaux I, par exemple, le reliquat de gestion (environ 90 000 € soit 10 % du montant des crédits, ce qui n'est pas négligeable) est réparti uniformément sur tous les personnels non enseignants, le président conservant à sa disposition personnelle une enveloppe d'environ 15 000 € pour récompenser les agents qu'il juge « les plus méritants ».

A Bordeaux II, pas d'enveloppe du président, mais une répartition des reliquats en fonction des grades, présentée au CTP d'établissement. L'abondement des enveloppes indemnitaires des IATOS et ITRF sur les ressources propres de l'établissement est jugé impossible, sauf pour les conventions de recherche et les activités de formation continue.

UN EXEMPLE DE POLITIQUE INDEMNITAIRE : L'I.N.P. DE GRENOBLE

L'Institut National Polytechnique de Grenoble s'est fixé en 1996 quelques objectifs pour ses personnels techniques et administratifs : atténuation des différences statutaires entre les corps de l'ASU et les ITRF, garantie d'un minimum indemnitaire à tous les agents (50 % de la prime de participation à la recherche scientifique du corps technique correspondant), possibilité de modulation individuelle de 0 à 100 %, harmonisation des pratiques des différentes composantes de l'établissement, avec gestion péréquée au niveau de l'établissement, assainissement des modes de versement des heures supplémentaires. La modulation au mérite, considérée comme une notion trop subjective, devait céder la place à une modulation pour « mission exceptionnelle », qui serait définie par une lettre de mission, évaluée par le chef de service, pouvant concerner potentiellement toutes les catégories d'agents.

L'administration centrale ne dispose pas encore des outils d'analyse des politiques de rémunération menées par les universités.

Les secrétaires généraux disent opter le plus souvent pour une modulation fonctionnelle servie aux agents ayant la responsabilité d'une structure, accompagnée d'efforts de rapprochement IATOS/ITRF. Une politique de rémunération digne de ce nom doit évidemment être soutenue par le président de l'université, et adoptée par le conseil d'administration.

La globalisation totale des crédits indemnitaires des IATOS date de 1998, est jugée très positive par les secrétaires généraux (la globalisation est incomplète pour les primes des enseignants chercheurs, dont les 15 régimes indemnitaires spécifiques sont aussi plus complexes à gérer). Les propositions faites par l'association des secrétaires généraux dans ce domaine sont d'aligner à terme le régime indemnitaire des IATOS sur celui des ITRF, et d'ouvrir aux établissements la possibilité d'abonder, dans une certaine limite sur le budget de l'établissement, par des ressources propres, la dotation globalisée déléguée par le ministère, « à l'instar de ce qui se fait pour les primes de charge administrative et de responsabilité pédagogique pour les enseignants chercheurs ». Les dispositifs actuellement utilisés par certains établissements sont en effet à juste titre jugés fragiles juridiquement et complexes à mettre en œuvre.

Une autre de leurs propositions est de simplifier la panoplie des régimes indemnitaires, en allant vers un régime indemnitaire unifié des IATOS qui rendrait « totalement lisibles les politiques indemnitaires d'établissement ».

On ne saurait mieux dire.

D. LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES (EPST) : L'EXEMPLE DE LA GESTION MODULEE DES PRIMES AU CNRS

La mission n'a pas étudié la question pour l'ensemble des EPST, mais l'exemple du CNRS (26 000 personnes, dont 11 000 chercheurs) concerne la moitié des effectifs des établissements. L'INRA (1 800 chercheurs) module aussi à notre connaissance les primes de ses personnels ITARF et chercheurs.

Au CNRS, la gestion des rémunérations fait l'objet d'une présentation assez détaillée dans le bilan social annuel, mis en ligne.

Il n'y a plus de notation chiffrée au CNRS depuis 20 ans, mais pour les corps ITA un rapport d'activité annuel, dans lequel chaque agent dit ce qu'il a fait, et son chef de service consigne ce que lui estime avoir été l'activité de l'agent. L'établissement met en place des lettres de mission. Cette pratique est bien répandue chez les administratifs, les ITA, moins chez les chercheurs, où la période annuelle a moins de signification. Les chercheurs sont évalués sur la base d'un rapport d'activité établi tous les deux ans. Les unités de recherche sont évaluées tous les quatre ans ; un comité d'évaluation visite l'unité puis fait un rapport. L'évaluation proprement dite est également faite par le comité national.

Le premier constat est l'extrême diversité des indemnités gérées par l'administration de l'établissement. En dehors des indemnités communes aux agents de la fonction publique de l'État, figurent les primes spécifiques aux personnels de la recherche et des indemnités versées pour compenser des situations exceptionnelles, ou des situations statutaires, jamais remises en cause par la suite.

Le CNRS gère une cinquantaine d'indemnités, qu'elles lui soient ou non spécifiques. Les primes les plus importantes sont l'indemnité spécifique pour fonctions d'intérêt collectif (IFSIC), versée aux chercheurs et ingénieurs occupant certaines fonctions de responsabilité, environ 500 au CNRS, la prime de participation à la recherche scientifique (PPRS), versée aux ITA, la prime de recherche pour les chercheurs, et dans le cas de participation à une découverte ayant donné lieu à brevet la prime d'intéressement, qui correspond à 50 % du montant des « royalties » que rapporte ce brevet (25 % au-delà d'un certain montant) versée également aux chercheurs, enseignants chercheurs et ITA concernés par la découverte. Il y a par ailleurs de nombreuses indemnités fonctionnelles ou de sujétion (pour travaux exceptionnels en plongée sous-marine, pour « service à la mer », pour frais de transport en Corse) ou statutaires.

La gestion des primes est du ressort du délégué régional du CNRS. Il y a 20 délégués régionaux, dont 6 en Île-de-France. Ils peuvent aussi couvrir plusieurs régions, sans que cela soit forcément lié aux effectifs concernés (un DR pour la Franche-Comté et la Lorraine, un DR pour l'Alsace ; un DR pour Grenoble et Lyon, mais un sous-délégué pour chacune). Une délégation régionale gère en moyenne 2 000 personnes, avec une fourchette allant de 500 à 8 000. En moyenne, une DR compte une trentaine de personnes.

La modulation se fait essentiellement sur la PPRS, prévue par le décret du 15 janvier 2002. Le faible montant de la prime de recherche versée aux chercheurs ne permet pas une modulation qui soit porteuse de sens. Le taux moyen de la PPRS est de 14 % du salaire, elle peut atteindre 28 % et, à titre exceptionnel mais réglementaire, 45 % du salaire. Dans certains cas exceptionnels aussi, on la supprime.

C'est le directeur du laboratoire qui propose, et le délégué régional qui arrête les montants définitifs. Les personnes qui s'estiment lésées peuvent faire appel à la direction générale, auquel cas, c'est le secrétaire général du CNRS qui tranche pour les ITA et le directeur scientifique pour les chercheurs.

La fourchette de modulation de la PPRS est de plus ou moins 30 % autour du taux moyen. On nous a signalé qu'on modulerait sensiblement plus dans le nord du pays que dans le sud.

III. UNE MODULATION VOLONTARISTE ET AFFICHEE : LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE

Ce ministère s'est engagé en 2000 dans une vaste opération de budgétisation des primes, notamment celles liées à la perception d'honoraires, qu'il mène de front avec une harmonisation entre corps (techniciens et administratifs) et filières (agriculture et services vétérinaires.)

Ce double mouvement s'inscrit par ailleurs dans un contexte de modulation largement appliquée, volontariste et affichée, d'amplitude variable, mais héritée d'une culture « d'apport » en terme d'honoraires qui paraît encore très vivace en services déconcentrés.

Ces derniers semblent avoir une haute idée de leurs capacités techniques. Autrefois maîtres d'œuvre pour le compte des collectivités locales, ils semblent s'orienter vers l'assistance et le conseil en amont dans des domaines plus diversifiés (assainissement, eau potable) apportant leur savoir-faire dans le choix des opérateurs agissant pour les collectivités, et le suivi et la gestion des contrats publics (afferriages, délégations de services publics).

Le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt (DDAF) rencontré et ses collaborateurs, se plaisent à souligner la notion de communauté de travail bénéficiant d'un retour financier en fonction des résultats, cadre dans lequel la modulation des primes est admise depuis longtemps.

Une particularité est à relever, l'existence d'une seule direction responsable de la gestion du personnel, couvrant tous les métiers des personnels avec ses quatre filières : les ingénieurs et techniciens, les vétérinaires, les administratifs et les enseignants. La petite taille du ministère autorise une gestion largement centralisée (paye réalisée par la trésorerie générale de Nanterre, un seul logiciel de gestion) mais aussi des efforts d'harmonisation.

A. LES PRINCIPALES PRIMES SONT MODULEES

IAT et IFTS (de services départementaux et d'administration centrale), prime de service et de rendement (pour les techniciens uniquement), la prime de rendement versée à l'administration centrale, mais pour tous les agents administratifs A, B et C. Elles sont attribuées de façon modulée avec une dispersion toute relative puisque 90 % des effectifs concernés (directions départementales) se situent dans une fourchette de 95 à 105, 1,23 % étant au-dessus et 8,6 % en dessous.

La prime spéciale (PS) : héritée des honoraires, elle est budgétisée depuis 2 000 et, contrairement au ministère de l'équipement, elle n'est pas réservée aux seuls agents techniques. En direction départementale, la modulation est plus forte que pour les primes précédentes.

La NBI est considérée comme une prime :

- NBI « classique » attribuée en administration centrale comme en services déconcentrés aux trois catégories d'agents A, B et C ;
- NBI encadrement supérieur, qui concerne uniquement les postes de direction, sur emploi selon une fourchette de 80 à 100 points. Les « faisant fonction », nombreux à l'Agriculture, compte tenu du quota restreint de postes de direction réservés aux ingénieurs se voient compenser l'absence de NBI par des primes, faiblement modulées.

Le vrai sujet pour la direction de l'administration générale est plutôt celui de l'harmonisation des primes entre administratifs et ingénieurs.

La modulation des primes n'est pas utilisée pour l'encadrement supérieur comme un instrument de management.

B. LES PROCEDURES UTILISEES

Chaque année, au mois de juin, une circulaire-cadre comportant des critères non hiérarchisés, afin de permettre aux chefs de service d'exercer leur responsabilité managériale, est adressée par le ministre aux services d'administration centrale, aux services déconcentrés et aux établissements publics et d'enseignement, après présentation devant le CTP ministériel. Elle concerne l'ensemble des personnels, quel que soit leur secteur d'activité ou leur statut (titulaires, enseignants, contractuels, chefs d'établissement).

Chaque structure autonome perçoit une enveloppe en « apport » égal à la somme des montants moyens de l'ensemble des agents en place à laquelle s'ajoute une petite réserve à la disposition du gestionnaire pour faire face aux aléas. Les propositions d'attribution modulées faites par le responsable de la structure pour chacun des agents sont centralisées ensuite grâce à un système informatique ad hoc (EPICEA aujourd'hui, bientôt remplacé par AGORA) à partir d'une saisine locale des informations.

La gestion globale est très centralisée : pour chaque type de prime un montant moyen ministériel par corps, grade, éventuellement échelon et tenant compte le cas échéant des responsabilités exercées est fixé en application de la politique de prime décidée pour l'ensemble du ministère et des disponibilités de crédits.

Dans ce dispositif, les gestionnaires de corps restent les interlocuteurs privilégiés des services pour ce qui concerne les attributions individuelles de primes. La cohérence d'ensemble du dispositif (aussi bien d'ailleurs en matière de notation et d'avancement) est assurée par des membres de l'inspection générale (les IGIR), à raison d'un pour deux régions et dont la fonction est d'être à l'écoute des agents, d'harmoniser les pratiques et de suivre les carrières (tableau d'avancement.) Ils coordonnent leurs travaux au sein d'un collège des IGIR qui prépare en amont le travail d'harmonisation du directeur général de l'administration. Ils sont périodiquement en relation avec les chefs des services déconcentrés.

C. L'INFORMATION DES AGENTS

Chaque agent se voit notifier par écrit le montant de la prime spéciale qui lui est attribuée. Il a connaissance de la politique générale des primes grâce à la circulaire annuelle. En CTP, seule la prime spéciale, héritée des honoraires, fait l'objet d'une communication relativement détaillée du responsable de la structure (ici le DDA) : critères d'attribution, bornes de la modulation et dispersion des effectifs entre 95 et 105. La notification des primes donne lieu à un entretien avec le chef de service direct qui s'ajoute à celui lié à la notation et éventuellement à un troisième relatif à l'évolution de carrière. La modulation intervient une fois par an, en septembre, pour la paie de décembre, le service de la paye étant centralisé pour les 30 000 agents du ministère (dont 17 000 enseignants) à la trésorerie générale de Nanterre.

Il faut noter que l'IFTS, l'IAT et la PSR sont mensualisées depuis le 1^{er} janvier 2003. Dans ce cas, l'effet de la modulation de l'année est prévu en décembre.

La direction départementale de la Gironde dispose d'une démarche d'information des personnels très intéressante.

D. APPRECIATIONS EN INTERNE PORTEES SUR LE DISPOSITIF

La hiérarchie du ministère semble à la fois très attachée au principe même de la modulation indemnitaire, et relativement satisfaite de l'organisation mise en place et de sa cohérence.

Le directeur départemental rencontré, tout en reconnaissant les limites d'une modulation à enveloppe fermée, estime que c'est un élément indispensable de management : pour lui ce n'est pas tant l'amplitude (2 % suffiraient) que le principe même de la modulation qui compte. Les agents rencontrés semblent y tenir également. Son effet direct est souligné à l'inverse des avantages de carrière ou des réductions de durée de services dont l'effet est trop différé dans le temps pour avoir un impact direct sur la manière de servir de l'agent. La déconcentration de la décision et l'entretien avec l'agent sont soulignés comme essentiels.

L'harmonisation entre services départementaux qui est en cours a des effets importants sur les primes des agents des DDA qui étaient les mieux dotés (exemple de la Gironde : passage de 1,6 à 1,2 par rapport à une moyenne nationale). Il convient de signaler les étapes de l'harmonisation qui passe d'abord par une moyenne sur trois ans puis par la régionalisation.

L'harmonisation est bien comprise mais se traduit par une certaine baisse de l'autonomie de gestion des SD car on pouvait auparavant utiliser les rémunérations d'ingénierie non seulement pour abonder le régime indemnitaire, mais aussi à des recrutements de contractuels, à des achats de matériels, ce qui correspond plus à l'optique LOLF.

Les critères d'attribution de ces indemnités et la notion de « manière de servir » sont rappelés chaque année dans les circulaires.

Sont notamment mis en avant :

- la charge de travail ;
- la disponibilité ;
- l'assiduité ;
- la qualité du travail fourni ;
- les résultats face aux exigences du poste ;
- l'adaptation entre l'emploi, le grade et la fonction ;
- la qualité des relations dans le travail et avec les usagers.

Les critères ne sont pas hiérarchisés ni regroupés dans une grille d'appréciations standardisée, de permettre l'exercice de la responsabilité managériale mais faut-il le souhaiter ? On retrouve ici les difficultés et les limites inhérentes à tout exercice de modulation. Il n'existe pas d'ailleurs de critères simples et permanents pour juger l'activité d'un service.

Faut-il encadrer très formellement le travail des évaluateurs ou laisser aux cadres la responsabilité de cette hiérarchie des critères, quitte évidemment à ce qu'ils l'explicitent pour leurs personnels, l'administration centrale se contentant des guides d'évaluation, des recommandations et des formations à l'évaluation ? La préférence du directeur départemental va nettement à la seconde solution.

S'agissant de l'encadrement supérieur, le dispositif d'évaluation n'est pas articulé autour du régime indemnitaire.

Comme dans les ministères disposant de services départementaux structurés, l'Agriculture a défini des parcours qualifiants pour ses cadres supérieurs entre postes en services départementaux et administration centrale. La difficulté, est pour le DAG, de trouver des outils favorisant la mobilité de ses cadres supérieurs. Le régime indemnitaire ne peut, à cet égard, offrir une incitation suffisante.

Au total, la gestion indemnitaire au ministère de l'agriculture est centralisée, assez lourde, mais bien organisée grâce à :

- un système informatique ad hoc ;
- l'action des inspecteurs généraux interrégionaux (IGIR) dont le rôle tout à fait original en matière d'audit de proximité, d'écoute des services et des agents permet une harmonisation réelle et bienvenue entre les services départementaux ;
- une culture de la modulation héritée de l'histoire, bien acceptée par les agents mais principalement centrée sur une seule prime...à l'exception des enseignants et des ATOSS (qui ont obtenu un 13^{ème} mois).

L'amplitude des modulations est jugée trop modeste par la DGA, sachant que certains services départementaux modulent très peu. Pour autant, la direction générale de l'administration estime que la modulation des primes n'est pas la seule façon de reconnaître le mérite. Les promotions statutaires et fonctionnelles en sont le deuxième volet.

Les cadres supérieurs sur emploi fonctionnel ne sont pas modulés. Mais il existe une procédure d'évaluation, sur la base d'un projet d'orientations stratégiques validé par l'Administration centrale et communiqué au préfet accompagné de tableaux de bord, Une aide sous forme d'audits indépendants est accordée aux directeurs départementaux qui le souhaitent, lors de leur prise de fonction.

On peut, pour finir, signaler qu'en administration centrale, le décret n° 2002-1090 du 7 août 2002 relatif à l'attribution d'une indemnité complémentaire de fonction (ICF) a permis d'abonder de manière significative le régime des cadres supérieurs de la filière administrative (titulaires comme contractuels). La modulation, inexistante sur les emplois fonctionnels ne s'applique qu'aux seuls administrateurs civils mais l'amplitude reste très faible.

En outre, il convient de noter que ce ministère a bénéficié assez régulièrement ces dernières années, comme d'autres administrations d'ailleurs, de dotations budgétaires nouvelles en matière indemnitaire, ce qui a incontestablement facilité l'exercice de modulation là où il est appliqué.

Une administration qui doit tenir compte de l'existence de plusieurs corps et services différents, qui peine parfois à harmoniser les procédures et à se détacher d'une gestion cloisonnée, d'où, pour l'essentiel, cette concentration de la modulation sur une seule prime.

IV. UNE APPROCHE DE MODULATION TRES ENCADREE : LE MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES, DU TRAVAIL ET DE LA SOLIDARITÉ

Il convient de distinguer le secteur affaires sociales-solidarité, et le secteur travail.

A. LE SECTEUR AFFAIRES SOCIALES-SOLIDARITE

Le dispositif en place depuis 1999 est fondé sur les principes suivants :

- la fixation annuelle de taux moyens de référence par corps et grades, et la variabilité des attributions individuelles entre 80 et 120 % de ce taux, la modulation étant fondée sur le mérite avec une grande liberté laissée à la hiérarchie à l'intérieur de cette fourchette ;
- l'attribution d'enveloppes semestrielles à chaque direction, calculées à partir des montants de référence et des effectifs ;
- la fongibilité des enveloppes entre les grades (donc la possibilité d'utiliser les crédits a priori calculés pour un grade au profit d'un autre – ce qui accroît la souplesse). Cette faculté est largement utilisée ;
- la mise en œuvre de la mensualisation du paiement des primes.

La première circulaire, qui prévoyait que « 80 %-120 % » constituait l'amplitude maximale de variation, a été annulée sur ce point par le Conseil d'État, qui a jugé que cette disposition relevait du niveau réglementaire. Cette fourchette constitue donc aujourd'hui une recommandation et non une obligation. Il ne doit y avoir ni plancher ni plafond, dans la mesure où les textes réglementaires ne les ont pas explicitement prévus : la « garantie » disparaît donc, du moins de jure. Or les syndicats tiennent à l'encadrement de la variabilité.

La modulation, non négligeable, reste cependant étroitement encadrée puisqu'en cas de diminution, l'ajustement ne peut excéder 5 % par an, ce qui suppose, dans l'hypothèse de la réduction de 20 %, une durée de quatre ans pour atteindre l'objectif.

D'abord limité aux corps administratifs, le nouveau régime a été étendu en 2002 aux médecins inspecteurs, pharmaciens inspecteurs, et ingénieurs sanitaires, puis en 2003 aux corps des services sociaux (assistantes sociales et conseillers techniques). Après cette mise en œuvre progressive sur trois ans, il concerne aujourd'hui l'ensemble du personnel du secteur santé-solidarité du ministère - Inspecteurs généraux des affaires sociales compris (cf. encadré) - mais à l'exception notable de l'encadrement supérieur dont les primes sont forfaitisées.

Les crédits sont répartis sur la base de l'effectif réel en équivalent temps plein. En service déconcentré, le directeur départemental (ou régional) s'implique personnellement dans l'attribution des primes (l'effectif moyen d'une DDASS est de l'ordre d'une centaine d'agents, avec des différences importantes). En administration centrale, les directions s'organisent librement, mais, le plus souvent, les décisions individuelles sont prises au niveau des sous-directeurs voire des chefs de bureau. Il n'y a pas de concertation entre les directions pour une harmonisation des critères d'attribution, le comité des directeurs ne jouant aucun rôle en ce domaine.

En termes de trésorerie, la pratique de la mensualisation s'est progressivement étendue et est aujourd'hui quasiment généralisée. Les agents perçoivent pendant les onze premiers mois de l'année 1/12^{ème} de leur montant annuel de l'année précédente, le douzième mois étant ajusté en fonction des décisions de modulation prise en septembre : cette pratique conduit à « concentrer » la modulation sur le dernier mois de l'année, ce qui ne favorisera probablement pas les pratiques audacieuses.

Ce dispositif a remplacé un système fondé sur l'attribution de parts fixes et d'un montant variable, calculé en nombre de parts dont le montant unitaire était fixé annuellement. Ce système, établi en 1985, précisément pour instaurer la modulation, s'était avéré peu transparent, et au total peu « modulable », compte tenu des effets de seuil que constitue la modification du nombre de parts variables.

Introduite à la faveur du nouveau dispositif, la modulation a bénéficié jusqu'ici d'un contexte favorable :

- parce qu'avant l'intervention par le Conseil d'État, la fourchette « 80 %-120 % » constituait une garantie forte pour les agents ;
- d'autre part en raison d'abondements budgétaires substantiels (les crédits ont été augmentés de 25 % en moyenne en trois ans, partant d'un niveau moyen assez bas), qui ont permis la garantie de maintien des montants acquis antérieurement, et, en réalité essentiellement une modulation « par le haut » des attributions individuelles.

Les resserrements budgétaires inévitables dans le contexte actuel constitueront donc un moment de vérité pour le dispositif en la matière. Les responsables des services déconcentrés du ministère considèrent que ce système est d'ores et déjà moins souple que le précédent, le système actuel apparaissant comme « verrouillé par le bas ».

Le ministère a toutefois introduit quelques dispositifs complémentaires en principe destinés à introduire de la souplesse, en créant en 2002 des primes spécifiques à certaines catégories et totalement modulables :

- la prime dite « d'encadrement », conçue pour les agents de catégorie A qui ne bénéficient ni de la bonification indiciaire « Durafour » ni de celle de « l'encadrement supérieur » - en notant toutefois que les bonifications indiciaires sont (théoriquement) des indemnités fonctionnelles non individuellement modulables ;
- la prime dite « de responsabilité », conçue pour les agents B et C.

Le nouveau système a été étendu aux services déconcentrés : depuis le printemps 2003, les services ont généralisé la pratique de la mensualisation - déjà en vigueur pour les personnels de catégorie C depuis 1992. L'ajustement se fait au 1^{er} juillet, en fonction de l'état des effectifs. L'abandon du système des parts variables date de 1999 : il était entendu alors que la nouvelle procédure ne devait pas entraîner de baisse du pouvoir d'achat des agents. D'une manière générale, les responsables des services déconcentrés trouvent moins de souplesse dans le nouveau système, auquel il est reproché, par sa rigidité, d'avoir favorisé les « mauvais agents ». Dans le système des parts variables, la « part temporaire » permettait au moins d'avoir « du grain à moudre ». Le système actuel est jugé verrouillé « par le bas ».

L'un des objectifs sous-jacents à la réforme indemnitaire consistait en un rapprochement des deux secteurs du ministère (santé-solidarité et travail-emploi), la majorité des corps étant communs et d'ailleurs gérés par la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB). Ce rapprochement devait se concrétiser par l'édition d'une circulaire commune (d'abord en administration centrale, puis en services déconcentrés) et le rapprochement des taux moyens de référence.

En réalité, après une période de relative convergence, les deux secteurs divergent aujourd'hui, à la fois sur la circulaire indemnitaire annuelle et sur les montants des taux de référence des corps communs.

*
* *

ATTRIBUTION DES PRIMES ET DIALOGUE SOCIAL UN EXEMPLE DE PROJET DECONCENTRE

En 1996, un groupe de travail a été constitué au sein du personnel de la DDASS de la Gironde, sur la base du volontariat. Il avait pour mission de proposer des critères d'attribution des « rémunérations accessoires ». L'objectif était « de se donner des références écrites et donc partagées », à charge, pour le comité de direction, de retenir tout ou partie des propositions formulées. Certains agents, au sein du groupe, ont considéré que « les primes devaient être autant que possible assimilées au traitement et donc égales pour tous les agents avec une variation minimale à l'ancienneté. » Les autres ne se sont pas opposés au principe d'une différenciation, dès lors qu'il existe « une règle du jeu clairement définie », fondée sur « une grille opposable à l'agent comme au responsable du service ».

Certains principes ont été actés :

- ◆ L'existence d'un montant « plancher » ;
- ◆ Une répartition semestrielle permettant un examen biannuel des situations individuelles ;
- ◆ La constitution d'une réserve en début d'exercice pour faire face aux arrivées d'agents en cours d'année, mais pour un montant limité – afin d'éviter un effet « reliquat » exagéré.

La définition de critères d'appréciation individuels a été adoptée par la majorité du groupe. Trois grilles ont été retenues à titre expérimental (une par catégorie : A, B et C), comportant toutes des critères de qualité du travail et de comportement dans le travail. On remarque que les critères de comportement envisagés alors étaient communs aux trois catégories (discrétion, capacité d'adaptation, travail en équipe...), tandis qu'en bonne logique, les critères de qualité différaient, les attentes en termes de management n'étant pas les mêmes suivant les catégories de personnels envisagés.

L'intérêt de cette démarche – qui est restée sans suite, en raison de la définition, l'année suivante, d'une nouvelle politique nationale (abandon du système des parts variables) – reposait sur l'association étroite des personnels, qui n'adhéraient pas seulement au principe même de la modulation, mais proposaient eux-mêmes la définition de critères.

B. LE SECTEUR DE L'EMPLOI (DIRECTION DE L'ADMINISTRATION GENERALE ET DE LA MODERNISATION DES SERVICES-DAGEMO)

Il ne suit pas les mêmes méthodes. La politique mise en oeuvre depuis deux ans vise à atteindre un double objectif :

- la revalorisation des régimes indemnitaires, en décalage avec d'autres ministères beaucoup mieux dotés ;
- la réduction des écarts entre les services déconcentrés et l'administration centrale.

L'objectif, initialement affiché dans le cadre de la programmation pluriannuelle des effectifs pour la période 2000 - 2002, était également d'harmoniser les régimes des deux secteurs du ministère. Cet objectif n'a pour l'heure pas été réellement atteint.

En administration centrale, la modulation est largement pratiquée pour une partie des personnels d'encadrement - avec des écarts par rapport au taux moyen d'objectif, qui peuvent aller en deçà de 80 et au-delà de 120. Les écarts forts restent limités à quelques individus, mais on peut considérer que les chefs de bureau (administrateurs civils et attachés principaux) font l'objet d'une modulation authentique, sur des bases arrêtées au niveau des sous-directions. En revanche, comme dans le secteur « affaires sociales », les sous-directeurs et chefs de service bénéficient d'un traitement homogène. La modulation est bien considérée comme un outil distinct de la bonification indiciaire, qui valorise le poste mais pas la performance individuelle. Au total, sur les mille emplois de l'administration centrale, une certaine marge de modulation est possible et socialement acceptée, les directions pratiquant une transparence totale par l'intermédiaire des organisations syndicales. En revanche, la DAGEMO se refuse - même si la circulaire prévoit ce type de recours - à examiner en commission administrative paritaire (CAP) les attributions indemnitaires.

Dans les services déconcentrés, une enveloppe de crédits afférente aux rémunérations accessoires (et incluant le paiement des heures supplémentaires) et comprenant une part fixe et une part variable, est communiquée, au début de chaque semestre, aux directeurs régionaux, qui la ventilent entre les corps et entre les services, en liaison avec les directeurs départementaux. Ce système indemnitaire est fondé sur des effectifs de référence définis pour chaque service, qui sont la base de calcul de la part variable de l'enveloppe régionale. En effet, l'enveloppe régionale comprend deux éléments :

- une part fixe, calculée, pour chaque service, sur la base de l'effectif en poste au premier jour du semestre considéré ;
- une part variable, calculée sur la base des effectifs de référence - si le service est en déficit - et des effectifs en poste - si le service est en surnombre.

C'est l'ancien système dit « des parts variables » qui prévaut, et qui se révèle, en matière de modulation, d'une faible maniabilité :

- les rémunérations « accessoires » des agents sont encadrées par des arrêtés définissant le taux moyen et le taux maximum applicables aux différents grades de chaque corps. Leur niveau (reliquat inclus) est plafonné au double du taux moyen fixé pour chaque grade ;

- ces indemnités comportent : une « part fixe » et des « parts variables » dont le nombre est limité à douze. Le montant de la part fixe et le montant unitaire de la part variable sont définis chaque année. C'est donc sur le nombre de parts variables attribuées à chaque agent que peut jouer la modulation.

Les modalités d'attribution diffèrent, selon qu'il s'agit du corps de l'inspection du travail - dans ce cas, c'est le directeur régional qui fixe les attributions individuelles -, ou des autres agents - ce sont les chefs de service qui fixent les attributions individuelles dans les limites de l'enveloppe qui leur est attribuée par corps.

Si l'on se réfère à la circulaire DAGEMO du 31 juillet 2001, l'attribution individuelle des parts variables - donc, la modulation -, doit obéir aux critères suivants :

- les sujétions de toute nature que peuvent rencontrer les agents dans l'exercice de leurs fonctions ;
- leur manière de servir (selon les fonctions et les corps, on valorisera « la qualité du travail fourni », « l'assiduité », « le supplément de travail fourni »).

La marge de manœuvre dont dispose l'encadrement pour moduler les indemnités des agents est en réalité réduite, dans la mesure où :

- il ne peut être attribué de demi part variable : on touche là aux rigidités du système. En particulier, si l'on entend réduire le nombre de parts variables, ou si l'agent a atteint le plafond, on se trouve plutôt dans un mécanisme proche de l'avancement à l'ancienneté ;
- l'attribution de parts variables dites « mobiles », accordées à titre exceptionnel, est autorisée, mais dans le cadre du reliquat, qui lui-même « doit servir en priorité à tenir compte du surcroît d'activité constaté au titre d'une année » ;
- les parts variables accordées une année sont reprises en base l'année suivante.

La baisse du nombre de parts variables est présentée par la circulaire comme l'équivalent d'une sanction : « Une variation à la baisse du nombre de parts variables est possible », mais « la baisse du nombre de parts variables ne peut se faire qu'après un entretien entre l'agent et le chef de service. Les motifs qui ont conduit à cette baisse ainsi que les voies de recours possibles devront obligatoirement être indiqués par écrit à l'agent concerné. Les motifs retenus doivent être conformes à ceux précisés dans les textes de référence propres à chacun des corps (par exemple, c'est « l'assiduité au travail » qui est le critère principal de la manière de servir des contrôleurs du travail).

Le reliquat de gestion (national) est réparti par catégorie, au vu des crédits disponibles, au prorata des indemnités perçues au cours des quatre trimestres « sans qu'il y ait lieu de procéder à une nouvelle appréciation des agents. » Le reliquat de service (local) - soit le solde de la réserve indemnitaire constituée par chaque service sur son enveloppe allouée - peut donner lieu à des attributions différenciées, mais en prenant en compte notamment un « surcroît d'activité » observé dans l'année. Ce qui laisse peu de marge au total. Au ministère, on se souvient du conflit social provoqué par un directeur régional qui avait voulu utiliser le reliquat pour faire de la modulation individuelle.

Certains directeurs régionaux essaient de jouer sur différents paramètres pour retrouver une marge de manœuvre :

- en utilisant la marge créée par des vacances d'emploi, et plus généralement des situations de sous-effectifs, au nom du « surcroît de travail », interprété de manière extensive. Le système de la « part temporaire » donne une capacité de manœuvre non négligeable, d'autant qu'il s'agit clairement d'une rémunération révocable ;
- en utilisant, sur le moyen terme, la logique d'objectifs introduite par la LOLF : pour préparer les esprits à une plus grande souplesse de gestion.

Il est possible - théoriquement - d'utiliser aussi la fongibilité entre les catégories. Mais toutes les directions régionales ne le font pas.

Sur le terrain (cas d'une DDTEFP de 170 personnes), le dispositif est jugé trop rigide²⁸ et les possibilités de modulation de plus en plus minces, sans relation avec une réelle appréciation de l'activité et des résultats du service. On souhaite une démarche plus contractuelle, que la LOLF pourrait favoriser. Par ailleurs, le système de notation est jugé « complètement à revoir », ses liens avec la modulation devant être renforcés.

Il est certain que le rattrapage de ses crédits indemnitaires, obtenu par le ministère chargé du travail à partir de 1999, a facilité sa politique de modulation individuelle, les enveloppes stables étant toujours plus difficiles à gérer de façon dynamique que les enveloppes budgétaires en progression.

Il n'en reste pas moins qu'on constate in fine que la gestion confiée aux cadres des services déconcentrés a permis une réelle modulation indemnitaire des agents. Ainsi, une enquête menée sur les attributions des agents de catégorie C des services déconcentrés a montré pour 2002 la répartition suivante : 60 % des agents se situaient au taux moyen, 13 % au-dessous et 27% au-dessus, l'attribution des reliquats en fin d'année accentuant plutôt les écarts (4% à 10%). L'écart de rémunération indemnitaire peut ainsi représenter entre un demi-mois et un mois de salaire entre les agents les moins et les mieux primés, alors même que le montant moyen des primes des agents de catégorie C a augmenté de plus de 50% depuis 1999.

Le ministère chargé du travail pratique une modulation des indemnités de ses directeurs régionaux et départementaux, en raison d'une part de taux réglementaires différents, fixés en fonction de la taille du service, et d'autre part, d'une modulation individuelle, qui dépend de plusieurs paramètres, dont la manière de servir et l'expérience acquise dans les fonctions de directeur. L'avis des directeurs régionaux est sollicité pour la modulation indemnitaire des directeurs départementaux.

²⁸ « On est condamné à avoir de mauvais agents pour récompenser les bons »

V. LA MODULATION INDEMNITAIRE DE L'ENCADREMENT SUPERIEUR

A UNE SITUATION D'EXCEPTION

Dans tous les ministères rencontrés, la gestion indemnitaire de l'encadrement supérieur suit des règles spécifiques, soit dans le sens d'une modulation affirmée alors que le reste du personnel n'est pas modulé (administration centrale du MJENR) soit au contraire il ne leur est appliqué aucune modulation dans des ministères qui la pratiquent par ailleurs largement (agriculture, affaires sociales et emploi).

La singularité de la population concernée pourrait pourtant faire penser que les pratiques de modulation au mérite la concernent plus que d'autres et le souci d'exemplarité pourrait y pousser. Qu'il s'agisse des hauts fonctionnaires des administrations centrales ou des chefs de services déconcentrés, la réceptivité à la notion de performance et d'évaluation est généralement forte. Par ailleurs, il n'existe pas de véritable prise de position syndicale, en dehors de celles des syndicats de cadres, plutôt favorables.

La volonté de contourner les obstacles statutaires a conduit à majorer la part indemnitaire dans la rémunération des cadres. Pour des raisons à la fois politiques - comment afficher des hausses de rémunération indiciaire pour l'encadrement supérieur ? - et budgétaires - éviter les phénomènes de contagion pour les personnels enseignants, les magistrats, etc. -, la marge de manœuvre pour la valorisation des rémunérations des hauts fonctionnaires est très réduite. Depuis trente ans, l'État a donc cédé systématiquement à la facilité, en encourageant ou en laissant dériver une augmentation continue de la part des primes et indemnités dans la rémunération. La régularisation des régimes indemnitaires, pudiquement baptisée « refondation », était liée en partie à la nécessité de « toiletter » un dispositif où la proportion de l'indemnitaire était devenue prépondérante. On connaît les conséquences de cette situation qui n'a cessé de se détériorer au fil des ans : inégalité et opacité des régimes indemnitaires suivant les ministères.

La problématique globale de la modulation indemnitaire pour les cadres supérieurs est illustrée par le cas des inspections générales - du moins les inspections à vocation interministérielle, dont les chefs de service disposent d'un pouvoir étendu dans la répartition des primes. En effet, la forte concentration de cadres supérieurs sur un même corps et la relative facilité d'évaluation quantitative du travail accompli - un peu à l'image de la « statistique » des corps juridictionnels car l'évaluation qualitative est difficile lorsqu'il s'agit d'un travail collectif - permettent de moduler avec une certaine aisance. Rarement à la baisse, toutefois.

B. L'EXEMPLE DES INSPECTIONS GENERALES

1) L'inspection générale des affaires sociales (IGAS)

Le décret qui fixe le régime indemnitaire de l'IGAS plafonne les attributions individuelles à 130 % des montants moyens fixés par grade.

Pour les inspecteurs adjoints, les primes sont graduées par année d'ancienneté dans le grade, (environ 85 % du taux moyen la première année, 90 % la seconde année, 100 % la troisième, 110 % la quatrième), mais en principe égales pour les inspecteurs adjoints d'une même promotion. Le « taux d'entrée » dans les grades d'inspecteur ou d'inspecteur général est, sauf exception, égal à environ 85 % du taux moyen, la modulation individuelle étant ensuite effective en fonction du service rendu entre 85 % et 115 % du taux moyen.

Par ailleurs un complément d'indemnité est versé aux membres de l'Inspection générale exerçant, en plus de leur tableau normal de missions, et pendant une durée limitée, des travaux spécifiques (présidence d'une commission, direction d'un groupe de travail, fonction d'adjoint au chef de corps) ; ces indemnités sont versées strictement durant la durée de l'exercice de la fonction ou de la mission qui les justifie.

2) Les inspections générales du MJENR

Deux décrets parus simultanément le 13 mars 2003 ont respectivement créé une prime d'activité pour chacune des inspections générales du ministère de l'éducation nationale, le montant annuel fixé par grade pouvant être majoré jusqu'à 150 % du taux moyen fixé par arrêté, « en fonction de la manière de servir et de la contribution aux travaux de l'inspection générale », et dans la limite des crédits disponibles. Cette indemnité est exclusive de toute autre (prime de rendement, IFTS)

Les deux inspections générales sont chacune gérées par leur chef de corps, selon des modalités proches mais pas identiques.

- L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)
(Décret n° 2003-228) - 98 inspecteurs généraux.

Le taux moyen calculé pour les attributions en 2003 est de 27,5 % du traitement indiciaire brut. Il y a une majoration pour certaines tâches (chefs de groupe territorial (37 %), responsables des groupes thématiques issus de la dernière organisation), le chef de corps procédant à des ajustements individuels pour tenir compte du travail effectué dans l'année, sans modulation systématique.

- L'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN)
(Décret n° 2003-227) - 159 inspecteurs généraux

Le taux moyen attribué en 2003 est de 23,4 %, ce qui correspond à ce que perçoivent environ 80 % des IGEN. Sauf cas très exceptionnel, il n'y a pas de modulation individuelle, mais une majoration fonctionnelle (en €) pour les 14 doyens des groupes disciplinaires, pour les correspondants académiques, les responsables des groupes thématiques, et les deux assesseurs du doyen de l'IGEN.

C. VERS UNE GENERALISATION DES MODULATIONS INDEMNITAIRES POUR L'ENCADREMENT SUPERIEUR ?

Une communication du ministre chargé de la fonction publique en Conseil des ministres du 22 octobre 2003 a engagé à généraliser des pratiques managériales qui se développaient dans de nombreux ministères et à renforcer le lien entre résultats et rémunérations.

Communication du ministre chargé de la fonction publique en Conseil des ministres du 22 octobre 2003

« Dans la conduite de la réforme de l'État, l'encadrement supérieur a une responsabilité éminente. Cette responsabilité sera d'autant mieux assumée que la haute fonction publique sera davantage ouverte aux meilleures compétences professionnelles et donnera l'exemple d'un management fondé sur la définition d'objectifs et l'évaluation des résultats. ».

Parmi les mesures annoncées, outre celles qui concernent une plus grande ouverture de l'encadrement supérieur, figure celle de la mise en œuvre d'un nouveau management : « L'encadrement supérieur doit donner l'exemple d'un management fondé sur la définition d'objectifs et l'évaluation des résultats. »

- Un responsable de la gestion des cadres dirigeants, désigné par chaque ministre, proposera plusieurs profils de compétences avant toute nomination dans un emploi supérieur de l'État ;
- Les titulaires des emplois à la décision du Gouvernement recevront, à leur nomination, une « lettre d'objectifs », indiquant les résultats sur lesquels ils seront évalués.

Sur cette base, la rémunération au mérite sera mise en œuvre. La prise en compte des résultats conditionnera 15 à 20 % de la rémunération totale des titulaires de ces emplois.

La réforme s'étendra, dans une deuxième phase, aux autres emplois de l'encadrement supérieur.

Cette communication traduit le choix de l'exemplarité de la progressivité, puisque cette réforme ne s'engage dans un premier temps que pour les seuls emplois à la discrétion du gouvernement. La mention d'une part variable de rémunération liée aux résultats préfigure peut-être les évolutions envisageables pour une future politique de rémunération dans la fonction publique. Il reste qu'il n'est pas précisé si cette part liée aux résultats sera exclusivement indemnitaire, ou inclura des éléments de nature indiciaire (type NBI), ou des avantages en matière de calcul de pension.

VI. L'INFORMATION ET LA COMMUNICATION

Les questions de rémunération font l'objet de présentations très diversement détaillées selon les ministères, dans les documents habituellement présentés en comité technique paritaire ministériel (CTPM), le plus souvent dans les bilans sociaux. Elles peuvent ne faire l'objet d'aucune information officielle, ce qui est le cas du MINEFI, où des bilans sociaux par ailleurs très détaillés sur les politiques de formation, les carrières, le temps de travail, l'action sociale, sont muets sur les rémunérations.

L'administration centrale du MJENR fait à cet égard figure d'exception, au sein du ministère. Le CNRS présente un bilan détaillé des rémunérations. Le ministère de l'agriculture donne dans son bilan social des informations également détaillées, mais aucune sur les fourchettes de modulations.

A. LA COMMUNICATION SUR LA POLITIQUE SALARIALE, LES INDEMNITES ET LE BILAN SOCIAL AU MINEFI

Le ministère publie un rapport annuel d'activité auquel est ajouté un bilan social forcément très agrégé. En matière de personnel, est seulement donné le montant annuel des crédits budgétaires des chapitres 31 à 33, sans distinction des crédits indemnitaires. Figure également la description des effectifs, de leur évolution, de leur répartition, le taux de féminisation, les niveaux de diplôme des nouveaux recrutés, mais rien sur les rémunérations.

Chaque direction à réseau réunit un CTP central à l'occasion duquel peuvent être évoquées les questions indemnitaires.

La DGI produit un bilan social annuel, fort clair, mais qui ne donne aucun élément d'information sur les rémunérations globales, sur leur répartition, ni sur les montants de crédits indemnitaires, ou sur la dispersion des situations.

Des documents plus précis, notamment sur les barèmes indemnitaires et la répartition globale des rémunérations peuvent être distribués également dans des groupes de travail avec les organisations syndicales mais ne font pas l'objet de diffusion à l'échelle ministérielle.

A priori, rien non plus au niveau déconcentré.

Cette discrétion contraste avec la présence de ces sujets dans les interventions du ministre, qui a présidé lui-même les CTP ministériels, et l'importance par ailleurs de la communication très rassurante faite à l'attention des agents sur la remise en ordre juridique du système indemnitaire du MINEFI (notamment à travers les articles consacrés au sujet par la « lettre de la DGI »).

B. LE MJENR COMMUNIQUE DE FAÇON ASSEZ DÉTAILLÉE À L'ADMINISTRATION CENTRALE, BEAUCOUP MOINS AU NIVEAU DECONCENTRE

Le constat de gestion indemnitaire est restitué chaque année dans un chapitre « Rémunérations » du bilan social présenté au CTP de l'administration centrale, qui donne des éléments assez détaillés sur les rémunérations indemnitaires, indiquant par grade les attributions moyennes indemnitaires globales, ainsi que les moyennes des déciles inférieurs et supérieurs. Les modalités de gestion y sont aussi exposées dans le détail, ainsi que le principe de répartition des mesures nouvelles budgétaires. Le bilan social de la centrale pour 1999 comporte ainsi 14 pages sur les indemnités !

L'administration centrale ne fait pas remonter les éventuels bilans sociaux élaborés par les académies, et n'est pas en mesure de dire ce qu'est la pratique effective dans ce domaine.

A noter qu'à l'occasion de la revalorisation des enveloppes indemnitaires, il a été demandé en 2003 aux recteurs de systématiquement réunir leurs CTP académiques en début d'année, pour exposer leur politique d'attribution, et de les réunir à nouveau à la fin de l'année pour présenter un bilan de gestion indemnitaire.

Pour les universités, les pratiques sont en train d'évoluer sensiblement. Les bilans de gestion n'étaient pas non plus systématiques. Toutefois, en raison du renouvellement important de population qu'induisent les départs en retraite, le ministère a demandé aux universités, dans le cadre de la politique de contractualisation, que soit réalisé un bilan social par établissement, et élaborée une démarche de gestion prévisionnelle des emplois effectifs et compétences. Au titre des deux dernières vagues de contractualisation (2002-2005 et 2003-2006), 17 universités l'ont fait et 18 sont en voie de le réaliser, soit un tiers des établissements. L'exploitation de ces documents par l'administration centrale semble assez partielle, mais aboutit au moins au constat que les questions de rémunération sont en général présentées, que la plus grande hétérogénéité règne dans les indicateurs utilisés, rendant difficile l'analyse et la comparaison des politiques de gestion des ressources humaines d'établissement. (L'AMUE²⁹ va publier prochainement un guide méthodologique du bilan social et de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences).

Le bilan social du CNRS, outre la qualité remarquable de sa présentation, comporte lui aussi une partie complète sur les différentes rémunérations versées par l'établissement, la répartition par niveau de revenu des différentes catégories de personnel, le bilan de gestion des indemnités.

²⁹ Agence de Modernisation des Universités.

Si les pratiques de modulation sont appelées à se développer, il est clair que l'effort de transparence devrait comporter l'amélioration de l'information fournie aux agents, notamment sur les principes de gestion appliqués dans ce domaine. Un minimum de données sur les résultats de la gestion indemnitaire devrait aussi pouvoir être fourni, sans pour autant aller jusqu'à un niveau de détail qui risquerait au contraire d'être contre-productif.

C. LE MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET LE MINISTERE DE L'AGRICULTURE ELABORENT UN BILAN SOCIAL ASSEZ COMPLET SUR LES REMUNERATIONS

Le bilan social du ministère des affaires sociales fait ainsi apparaître pour 2001 une forte progression des crédits indemnitaires : les crédits disponibles pour l'exercice sont passés de 59 228 645 F (9 029 349 €) en 1998 à 80 862 983 F (12 327 482 €) en 2001, avec une part de l'abondement indemnitaire dans la progression de l'ordre de 70 % chaque année (contre 30 % pour l'impact de l'évolution des emplois). Il donne des informations précises sur la répartition des effectifs par tranche d'amplitude de modulation des primes, par corps et catégories, avec les taux de dispersions. L'amplitude de modulation des primes est significative pour toutes les catégories dans les tranches de taux de 80-85 % et de 110-120 %. La dispersion est beaucoup moins marquée pour les services déconcentrés. En administration centrale, la dispersion est la plus large sur les attachés et les catégories B et C. Pour les administrateurs civils, plus de 75 % des effectifs se situent dans les tranches de 95 à 120, alors que 30 % des attachés, des secrétaires administratifs et des adjoints administratifs se trouvent dans la tranche 80-95.

De façon générale, il y a une pratique de transparence appliquée à l'administration centrale du ministère de la solidarité, pour laquelle est diffusé un bilan annuel donnant le détail des primes versées par service, par corps et grades (hors emplois fonctionnels), alors que la pratique n'est pas harmonisée dans les services déconcentrés.

Une expérimentation menée en 2003 par le secteur Travail sur l'évolution du dialogue social, impliquant les services déconcentrés et de l'administration centrale et les représentants d'organisations syndicales, a montré la sensibilité des questions touchant à la gestion des primes. La demande existe à la fois d'une meilleure information au niveau local, et, dans la perspective d'une gestion plus globalisée des crédits de rémunération, d'un débat préalable en CTP régional sur la politique indemnitaire suivie au niveau déconcentré.

Le ministère de l'agriculture développe son information sur les rémunérations sans préciser la réalité des modulations effectivement pratiquées.

VII. SYNTHÈSE DU CONSTAT

Le premier constat général est que la modulation indemnitaire est d'ores et déjà pratiquée dans la plupart des secteurs ministériels étudiés (agriculture, éducation nationale, affaires sociales et emploi, services fiscaux plus marginalement). D'autres sphères ministérielles importantes, comme l'équipement, pratiquent également depuis longtemps une gestion individualisée des primes, dans un cadre contractuel, avec semble-t-il une bonne acceptation des personnels.

Il convient de rappeler que le principe de la modulation indemnitaire n'a rien de nouveau, puisqu'il figure dans la plupart des décrets indemnitaires, avec une inégale application – dans les faits – en fonction notamment des marges de manoeuvre budgétaires, des cultures ministérielles, de l'engagement de l'encadrement supérieur et du dialogue social, dans un contexte de réticence des organisations syndicales.

Le second constat est en effet l'extrême diversité des pratiques.

Si le ministère des finances et de l'industrie a choisi de développer une pratique de l'évaluation individuelle sans incidence, pour l'essentiel, sur les montants indemnitaires de ses agents, les autres ministères enquêtés ont développé les gestions les plus diverses de la modulation, tant en administration centrale que dans leurs services déconcentrés.

Les modulations effectuées ne sont pas partout encadrées par une politique nationale cohérente et formalisée. On note le contraste entre le ministère de l'agriculture ou celui chargé des affaires sociales, qui en recommandent la pratique générale et en précisent les conditions, et celui de l'éducation nationale, qui n'a pas élaboré de cadre général et qui ne suit pas particulièrement cet aspect de la gestion académique, par ailleurs très déconcentrée.

Les catégories de personnel concernées par la modulation indemnitaire varient également d'un ministère à l'autre : inclusion ou pas de l'encadrement supérieur, traitement homogène ou pas des personnels d'administration centrale et des personnels des services déconcentrés, politiques variées des établissements publics.

Les critères de la modulation sont inégalement explicités.

Lorsqu'elles existent, les recommandations portent sur des fourchettes de modulation de l'ordre de 75 % ou 80 % à 115 %-120 % des taux moyens, avec possibilité ou non de s'en écarter. Les fourchettes effectivement pratiquées sont souvent plus faibles (plus ou moins 5 % autour d'une moyenne), mais pas partout (en directions départementales de l'agriculture et directions départementales de l'équipement, elles peuvent être beaucoup plus significatives, cela dépend des chefs de service).

Enfin, la communication sur les questions de rémunération devant les CTP se révèle inégale entre les différents ministères et en leur sein, selon qu'il s'agit des CTP ministériels, centraux ou locaux (l'administration centrale de l'éducation nationale, le ministère de l'agriculture et le ministère des affaires sociales restituent un bilan assez détaillé, y compris sur la répartition des montants indemnitaires, le MJENR n'élabore pas de bilan social au niveau national, et guère au niveau déconcentré, le MINEFI est d'une grande discrétion, fournissant au niveau national le seul montant global des crédits de personnels).

Les indemnités représentent une part très variable de la rémunération totale des fonctionnaires, mais rarement plus de 20 % du total, sauf pour l'encadrement et pour une partie des agents du ministère des finances. La modulation ne peut donc concerner qu'une fraction marginale de la rémunération, d'autant que certaines primes sont considérées comme des quasi-revalorisations indiciaires catégorielles.

Il apparaît que l'opacité du système indemnitaire, et que l'absence de pratiques rigoureuses d'évaluation individuelle ou collective des personnels, reposant sur des critères explicites, affaiblissent la légitimité de la modulation indemnitaire.

En effet, les modulations pratiquées ne reposent pas toutes sur un processus objectif d'évaluation. Même si la démarche d'une contractualisation par service, déjà bien ancrée dans les ministères « techniques », est en train de se développer (DGI, DGCP) ; les évaluations individuelles avec entretien annuel systématique sont loin d'être la règle. Le décret du 29 avril 2002, qui devrait bientôt être mis en œuvre partout, est donc susceptible de réformer vraiment les pratiques. Par ailleurs, le lien entre la notation et le montant des primes est lui aussi très variable : inexistant à l'agriculture³⁰ et à l'administration centrale du MJENR, faible dans les services de l'emploi, plus direct mais plus récent à l'équipement. Les agents et la plupart des responsables souhaiteraient plus de cohérence, dans le cadre d'une évaluation renouvelée, entre les appréciations portées sur la manière de servir et les résultats obtenus, et les modulations indemnitaires.

Le principe d'une rémunération prenant en compte la performance selon l'engagement professionnel et ses résultats semble devoir inclure la possibilité pour les responsables hiérarchiques d'exercer leurs responsabilités managériales, en assumant la modulation des indemnités de leurs collaborateurs selon des règles claires.

Mais l'absence de transparence et la complexité du système de gestion indemnitaire sont aussi généralement critiquées comme des obstacles à une véritable modulation. La disparité extrême des régimes indemnitaires, les écarts de taux entre ministères, entre corps, entre services centraux et déconcentrés, l'absence de transparence globale, malgré les efforts de refondation juridique entrepris depuis trois ans, nuisent à l'équité entre les agents de l'État, sont autant de barrières à la mobilité des personnels de l'Etat, et ne permettent toujours pas d'avoir une vue exacte des rémunérations totales réellement perçues par les personnels.

A l'évidence, les pratiques actuelles de la modulation indemnitaire ne se développent pas dans un environnement favorable, susceptible d'en faire un véritable outil de management.

³⁰ La déconcentration des avancements d'échelons et de l'attribution des réductions de durée de service, que la mise en œuvre du décret du 29 avril 2002 implique l'an prochain, s'accompagne d'une déconnexion d'avec la note, qui reste péréquée au niveau national.

TROISIÈME PARTIE

PROPOSITIONS

I. ASSEOIR TOUTE MODULATION SUR UNE EVALUATION DE QUALITE

Il faut s'appuyer sur le décret du 29 avril 2002 pour rénover les pratiques d'évaluation et légitimer les modulations indemnitaires. Une évaluation incontestable est un préalable indispensable à l'acceptation de toute modulation.

La première condition est que l'évaluation permette d'apprécier réellement la valeur professionnelle de l'agent et les résultats qu'il obtient, et non pas seulement de refléter son ancienneté dans le grade, comme c'est effectivement trop souvent le cas. Il s'agit bien de rénover en profondeur les pratiques de notation en vigueur.

La seconde condition est que la notation retenue, quelles que soient sa forme et sa fréquence, ait une incidence claire et directe, rapidement perceptible, sur la situation statutaire de l'agent dans son grade ou sur la promotion de grade. C'est le choix fait par le MINEFI d'établir une relation automatique entre la notation et la durée de passage dans l'échelon.

La troisième condition serait que les vitesses d'avancement accélérées n'aboutissent pas à embouteiller rapidement le haut des échelles indiciaires, sans qu'on lève les obstacles actuels aux promotions de grades. Cela signifie qu'au sein d'une masse salariale donnée, ou dans le cadre d'un objectif précis d'évolution des crédits de rémunération, on s'exonère des pyramides statutaires et qu'on améliore les rapports promus/promouvables, surtout lorsqu'ils ne permettent plus que des promotions symboliques.

Faudrait-il ajouter à l'article 3 du décret du 29 avril 2002 que l'entretien individuel porte aussi sur le montant des primes ? Ce serait assez logique, et rien n'interdit de le faire puisque ne sont précisés que les principaux sujets de l'entretien, sans exclusion d'autres points.

On pourrait en gestion tirer les conséquences de ce décret, par exemple en posant qu'un agent qui contesterait la modulation, à la hausse ou à la baisse, dont il aurait fait l'objet en l'absence d'un entretien d'évaluation, se verrait d'abord proposer l'entretien individuel et, seulement si celui-ci n'a pas lieu, servir le taux moyen correspondant à son grade.

Proposition d'action : former l'encadrement ainsi que les agents à l'évaluation des personnels

Il n'est pas nécessaire d'édicter des grilles multicritères compliquées pour l'évaluation et la modulation, enfermant les gestionnaires de personnels dans des formalités pesantes, dont on perd vite le sens mais dont on conserve la lourdeur de la gestion. Pour procéder effectivement à l'évaluation de leurs agents, les cadres ont certes besoin d'être conseillés, formés, guidés, de disposer de documents de référence, d'outils, mais pas de carcans.

Il faudra donc aider l'encadrement à jouer son rôle par des formations et des outils adaptés, de même qu'il faudra préparer les agents à de nouvelles méthodes d'évaluation. La mise en place de la LOLF va de toute façon nécessiter une mise à niveau générale des gestionnaires de personnel et de l'encadrement. Cet effort devrait être impulsé par l'échelon interministériel.

II. AMELIORER LA TRANSPARENCE ET LE DIALOGUE SOCIAL

Certaines des critiques adressées aux conditions actuelles de modulation sont absolument fondées, surtout celles qui tiennent à l'absence de transparence des politiques menées et d'objectivité des évaluations.

Chaque ministre devrait définir, après négociation, la politique de rémunération qu'il entend mener pour ses personnels et pouvoir, une fois par an, l'exposer devant le comité technique paritaire ministériel (CTPM), en y incluant explicitement sa politique indemnitaire. La mise en œuvre de la LOLF et les arbitrages éventuels entre effectifs et niveaux de rémunération vont du reste y engager.

Il n'est pas question, bien entendu, de se limiter à exposer les éventuelles mesures catégorielles indemnitaires nouvelles obtenues, mais de présenter les orientations données à la gestion, le niveau de déconcentration, les critères et les règles de la modulation.

Il ne s'agit pas d'élargir pour autant les compétences des commissions administratives paritaires sur les taux servis aux personnes, décision qui relève de la responsabilité de l'administration. La transparence ne doit pas non plus décourager l'exercice normal des responsabilités de l'encadrement.

La même démarche doit être engagée en fonction des compétences, au niveau pertinent de déconcentration. Les CTP locaux devraient donc également être informés des modalités de la politique de rémunération établie par les chefs de service déconcentrés compétents.

De même, la politique de rémunération des administrations de l'État devrait être régulièrement évoquée devant le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (CSFPE).

A MODIFIER LE DECRET DE 1982 POUR ETENDRE LES COMPETENCES DES CTP A LA CONNAISSANCE DE LA POLITIQUE DE REMUNERATION DES PERSONNELS, INCLUANT SA COMPOSANTE INDEMNITAIRE.

Le décret n° 82-452 du 28 mai 1982 relatif aux comités techniques paritaires mentionne, dans son article 12, que les CTP « connaissent des questions et des projets de textes relatifs :...7° Aux critères de répartition des primes de rendement ».

Cette compétence paraît tout d'abord singulièrement étroite et ne correspond plus dans son esprit à l'architecture interministérielle qui résultera de la généralisation des trois étages indemnitaires.

Les CTP ont aussi à connaître de questions très générales, susceptibles d'englober les politiques de rémunération (« conditions générales de fonctionnement », « examen des grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration concernée »).

Il est suggéré, dès lors qu'il faut envisager une mise à jour du texte, d'affirmer l'obligation pour l'administration de porter à la connaissance des CTP ses orientations en matière de politique de rémunération, incluant la politique indemnitaire.

B. ASSURER AU SEIN DU CSFPE UN DIALOGUE SOCIAL ANNUEL SUR LES POLITIQUES DE REMUNERATION

Le principe devrait être retenu d'une communication annuelle auprès du Conseil supérieur de la fonction publique sur le suivi et l'évaluation des politiques indemnitaires. Il conviendra d'enrichir le rapport annuel de la DGAFP dans ce domaine.

C. INTEGRER AUX BILANS SOCIAUX ANNUELS DES ADMINISTRATIONS LE BILAN DES POLITIQUES DE REMUNERATION INCLUANT LES POLITIQUES INDEMNITAIRES

Les CTPM seront informés chaque année, dans le cadre du bilan social ministériel, du bilan de la gestion indemnitaire : répartition de la dépense territorialement, par programme, par catégories de personnels, fourchettes effectives de modulation...Là encore, il ne s'agit pas de fournir aux représentants des personnels les taux individuels, mais un compte rendu de gestion qui ne soit pas trop agrégé.

Pour résumer l'esprit de ces recommandations : dire ce que l'on va faire, essayer de faire ce qu'on a dit et dire ce qu'on a fait.

D INTEGRER LE SUIVI DES POLITIQUES INDEMNITAIRES AUX TRAVAUX DE L'OBSERVATOIRE DES REMUNERATIONS

Le ministre chargé de la fonction publique a annoncé la création de l'observatoire des rémunérations. C'est donc à cette instance qu'il reviendrait de préparer la réunion annuelle du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, mais aussi d'assurer le suivi et l'évaluation des pratiques en matière de modulation individuelle et collective.

III. POURSUIVRE LA CLARIFICATION DU PAYSAGE INDEMNITAIRE

Sans prétendre traiter l'ensemble de la question de l'harmonisation des régimes indemnitaires, il est évident que tout effort d'harmonisation, de simplification, de clarification et de transparence facilitera une gestion qualitative intelligente, cohérente et mieux acceptée des rémunérations indemnitaires. Sans imaginer qu'on puisse facilement passer du maquis au jardin à la française, on ne peut que préconiser la poursuite de réformes audacieuses dans ce domaine et le « recyclage » d'un maximum de régimes indemnitaires spécifiques à cette occasion (l'ICF qui devrait être applicable au 1^{er} janvier 2005 doit prendre en compte les critères de responsabilité, expertise et sujétions). La négociation salariale globale devrait permettre aussi de poursuivre l'effort de simplification et d'harmonisation entre les différents ministères.

L'idée d'une rémunération qui comporterait à terme trois niveaux semble faire son chemin dans les réflexions interministérielles. Ces trois niveaux pourraient être :

- le traitement de base, qui représente le niveau de qualification, non modulable ;
- la rémunération fonctionnelle, modulable en fonction de l'importance et de la nature des fonctions exercées ;
- la rémunération modulable à titre individuel ou collectif, qui dépend des résultats de l'individu et/ou du service, la future ICF pouvant devenir le principal support de cette modulation (ce qui supposerait qu'on en étendît à terme le bénéfice à tous les agents de la fonction publique).

La création de l'ICF devrait à tout le moins être l'occasion de fondre un nombre considérable de primes de toutes sortes, plus ou moins fonctionnelles et de simplifier assez radicalement le dispositif juridique. La variété des situations professionnelles, des métiers particuliers, serait respectée car prise en compte par un barème critérisé. Pourquoi par exemple, dans ce cadre nouveau, maintenir les primes informatiques, pourquoi ne pas en profiter, au MJENR, pour harmoniser les régimes indemnitaires des personnels, IATOS et ITRF, malgré le coût budgétaire probable d'une telle opération ? La LOLF devrait d'ailleurs apporter de la souplesse dans l'emploi de la masse salariale.

Un autre choix serait de poser le principe que la rémunération indiciaire (grade, emploi, NBI) rémunère les fonctions exercées et le niveau de qualification, et que les primes rémunèrent la manière de servir, l'efficacité, et constituent la partie modulable de la rémunération globale. Les primes d'origine purement indiciaire et celles qui, de fait, rémunèrent des fonctions particulières devraient progressivement, dans cette optique, réintégrer la partie indiciaire de la rémunération, en dépit de l'ampleur des conséquences budgétaires d'une répartition de ce type.

Quels que soient les choix qui seront faits, ils doivent aller dans le sens d'une clarification beaucoup plus ambitieuse du fouillis baroque qu'est devenu le système de rémunération indemnitaire. A défaut, les inégalités de rémunération que ne justifie pas le niveau des responsabilités, de l'expertise ou des sujétions, mais uniquement l'appartenance à un ministère, à une direction, ou à telle ou telle structure (cas des administrateurs civils des différentes directions de l'administration centrale du MINEFI, des personnels administratifs et techniques du MJENR), seront toujours le point faible d'une politique de rémunération axée sur la prise en compte des résultats collectifs et de la performance individuelle.

IV. RÉUSSIR LA LOLF DU POINT DE VUE DE LA GRH

A DEVELOPPER UNE CULTURE DE RESULTAT GRACE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF

Les réformes introduites par la nouvelle loi organique dans la gestion budgétaire et comptable de l'Etat auront des répercussions directes dans la gestion des personnels, à travers la globalisation en un seul titre des crédits de personnel, et le degré plus agrégé des données budgétaires (disparition des présentations par corps et grades, des pyramides « budgétaires », des distinctions entre emplois de titulaires et emplois de non titulaires, entre emplois et crédits de rémunération...), au profit de présentations par catégories ou par métiers.

La souplesse plus grande théoriquement donnée aux gestionnaires de moyens, suppose un système d'information à la fois plus fin et plus global de l'ensemble des dépenses de personnel, et engagera l'administration vers une amélioration de sa capacité d'analyse et de suivi des conséquences de ses décisions concernant les personnels. Pour cela, il faudra choisir soigneusement les indicateurs de performance, afin de ne pas les limiter aux mesures quantitatives ou les présenter de manière trop abstraite, inadaptée à la mesure des actions locales.

La structuration par la LOLF de la dépense de l'Etat en fonction des objectifs fixés par mission et par programme, déclinés ensuite au niveau opérationnel dans les programmes annuels de performance, implique un effort de transparence pour tous les aspects de l'action de l'Etat, qui doit s'appliquer à une véritable gestion des ressources humaines cohérente avec les objectifs des programmes et des missions et permettre notamment de nouvelles formes de dialogue social.

Le Comité recommande que l'administration de l'Etat applique à la gestion des rémunérations de ses agents les principes de transparence et de performance affichés par la LOLF, et que les politiques envisagées, notamment en matière de rémunération et d'évolution indemnitaire, soient portées à la connaissance des comités techniques paritaires ministériels, ainsi que leurs déclinaisons dans les budgets opérationnels de programme.

En effet les risques de détournement de cette « révolution managériale » en une approche réduite aux seuls aspects de technique informatique ou de mécanique budgétaire (l'implantation d'ACCORD nécessite beaucoup de temps et de ressources) sont importants, en omettant d'agir aussi sur la motivation des personnels à optimiser la nouvelle relation ainsi instaurée entre moyens disponibles et résultats.

B UTILISER LE NOUVEAU CADRE BUDGETAIRE ET COMPTABLE POUR LA GESTION INDEMNITAIRE

L'échéance de janvier 2006 est aussi une opportunité pour améliorer la gestion qualitative des personnels. L'objectif poursuivi par la loi du 1^{er} août 2000 de mesurer les engagements budgétaires à l'aune des objectifs fixés par missions et par programmes, et des résultats obtenus, ne peut, pour véritablement rénover les pratiques administratives, s'appliquer à la seule gestion budgétaire, comptable et financière, mais doit aussi inspirer la gestion des ressources humaines.

De nombreux responsables des services déconcentrés ont fait part aux enquêteurs de leur intérêt pour une rétribution collective des services en fonction des résultats et de leur performance. Peu d'exemples de modulation collective³¹ ont cependant été repérés. (La mise en place à l'ANPE depuis 1996 d'une prime d'intéressement liée à la performance pour l'ensemble des agents, mériterait sans doute d'être analysée et évaluée).

L'analyse des effets de la globalisation des crédits des préfectures pourrait par ailleurs enrichir la réflexion sur la rémunération de la performance collective et individuelle.

Le cadre de la LOLF permettra de développer une dynamique de motivation par objectifs et d'expérimenter de nouvelles formes de modulation collective et individuelle. Il faut pour cela une véritable prise de conscience et une réflexion interministérielle sur les enjeux en termes de GRH de la mise en œuvre de la LOLF.

³¹ Cf. le témoignage d'une direction départementale de l'équipement en page .

Proposition d'action : expérimenter dans le cadre de la LOLF une modulation qui puisse être collective ou individuelle.

Il faut profiter des expérimentations qui se mettent en place en 2004 pour inclure, pour les ministères volontaires, un volet d'expérimentation portant sur les rémunérations. Il serait par exemple intéressant d'expérimenter, à partir des résultats des services mesurés par les indicateurs associés aux budgets opérationnels de programme, une modulation collective par services articulée avec une modulation individuelle des agents de ces services.

C. PRESERVER UNE SOUPLESSE EFFECTIVE DANS LA GESTION DES CREDITS

La modulation indemnitaire suppose une souplesse effective dans la gestion des crédits. La LOLF devrait globalement l'apporter, mais il faudra veiller à ce que cette souplesse soit préservée jusqu'aux échelons déconcentrés du management. En outre, le principe de « remise en jeu » annuelle des modulations y contribuera.

Le Comité a noté avec intérêt que le MJENR déléguait, au-delà de l'enveloppe critérisée, calculée en général en fonction des effectifs et des taux moyens par grade, une partie (10 à 20% des crédits indemnitaires) constituant une « ligne souple » pour la modulation (permettant aussi des rétributions exceptionnelles pour événements réellement exceptionnels). Ce type de distinction ne devrait plus demeurer dans le cadre de la LOLF.

La LOLF engage les ministères à déléguer aux gestionnaires des masses de rémunérations globales, calculées pour tenir compte des effectifs et des catégories de personnels gérés, aux plans salarial et indemnitaire ; les moyens financiers de la modulation indemnitaire devraient donc résulter d'une part d'une fraction de la composante indemnitaire incluse dans les délégations des crédits de rémunération, abondée d'une marge de crédits d'origine indemnitaire, destinée à la modulation, et d'autre part des marges dégagées par les gestionnaires eux-mêmes dans la gestion fine des effectifs.

V. RECOMMANDATIONS FINALES : CADRAGE NATIONAL, ADAPTATION AUX DIFFERENTES CATEGORIES DE PERSONNEL, GESTION DE PROXIMITE

A. DONNER UN CADRE DE REFERENCE CLAIR AU PLAN NATIONAL

La modulation est non seulement autorisée, elle est explicitement prévue par différents textes. Le Comité pense néanmoins nécessaire néanmoins d'inscrire le principe de modulation dans un texte de nature générale, de manière à sécuriser l'ensemble des pratiques ministérielles et encadrer leur développement souhaité par le gouvernement.

La modulation est d'abord affaire de management et de bonnes pratiques, que des instructions ministérielles et interministérielles doivent encourager.

Proposition d'action : fixer des règles générales claires dans une circulaire interministérielle

Un encadrement interministériel paraît nécessaire au Comité, compte tenu de la diversité et de la faiblesse de certaines pratiques. Il faut surtout développer et généraliser des pratiques managériales de qualité. Pour réussir, une politique de gestion des ressources humaines doit être comprise dans ses objectifs, rigoureuse dans ses modalités d'application, et impliquer l'ensemble de la chaîne hiérarchique.

Sans revenir sur les principes généraux évoqués plus haut, il nous semble qu'une instruction générale préconisant le développement de la modulation devrait comprendre au moins les principes suivants :

- le lien obligatoire entre la pratique des entretiens individuels d'évaluation et la modulation ;
- une explicitation par chaque ministère des principes de sa politique de rémunération et de sa politique indemnitaire, dans le cadre des instances de concertation que sont les CTP, faisant ensuite l'objet de bilans de gestion, dans l'esprit de la LOLF ;
- principe de fixation de fourchettes de modulation, sous forme de recommandations, fourchettes qui pourraient être plus larges pour l'encadrement, de l'ordre de 15 à 20 % ;
- désignation des principaux critères d'évaluation ;
- principe d'une modulation annuelle ;
- principe de la « remise en jeu » chaque année ; c'est sans doute le plus difficile à mettre en œuvre mais certains ministères y parviennent. C'est la condition pour ne pas se trouver rapidement bloqué dans l'exercice, la seule issue devenant l'abondement budgétaire. Le texte sur la prime de rendement le prévoit. Sans doute doit-on reprendre ce principe dans les nouveaux textes interministériels ;
- principe d'une communication personnalisée à l'agent, par son responsable hiérarchique du résultat de sa modulation individuelle (en amont de la feuille de paie).

Il faut distinguer la gestion de carrière, qui se construit sur la durée, et la gestion de court terme, concrète, personnalisée, de proximité, au sein d'une équipe, privilégiant la relation directe entre l'agent et son supérieur hiérarchique direct.

La modulation indemnitaire reflète le travail effectué dans l'année. Elle ne récompense pas le potentiel d'un agent.

Proposition d'action : inscrire le principe de modulation dans le décret relatif à l'indemnité complémentaire de fonctions (ICF).

Si la future ICF est appelée à « recycler » progressivement la plupart des indemnités ministérielles, il convient de saisir l'opportunité d'inscrire le principe de modulation dans le projet de décret interministériel, comme cela a été fait pour l'ACF du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

B ADAPTER LA MODULATION AUX DIFFERENTES CATEGORIES DE PERSONNELS ET DE METIERS

A priori, il n'y a pas de raison pour exclure telle ou telle catégorie de personnel de cette pratique. Mais il faut des modalités adaptées à chaque catégorie (les amplitudes peuvent être différentes, on peut préférer dans certains cas l'évaluation collective à l'évaluation individuelle). L'uniformité n'est pas la garantie de l'acceptabilité ou de l'efficacité.

La modulation individuelle est plus difficile pour les agents de catégorie C, en raison du niveau plus modeste de leurs rémunérations et des responsabilités qu'on leur confie.

De même, on pourrait soutenir que pour les cadres, la modulation indemnitaire individuelle n'est pas l'outil pertinent. La promotion sur un poste plus important et le déroulement de carrière constitueraient pour eux les seuls modes de reconnaissance admissibles du mérite. Dès lors en effet que les résultats pouvaient être mesurés objectivement, que les durées d'occupation de l'emploi seraient strictement limitées dans le temps, ce qui est désormais le cas pour la plupart des emplois fonctionnels, que les critères et les pratiques d'évaluation des cadres seraient objectifs et rigoureux, que des parcours-types sont identifiés, et qu'on s'y tiendrait, la modulation indemnitaire pourrait paraître superfétatoire. Ce n'est à l'évidence pas le cas.

Réserver la modulation de leurs indemnités aux seules fonctions intermédiaires d'encadrement, certes prioritaires, serait céder à la facilité. Les modalités d'évaluation doivent être adaptées aux différentes catégories professionnelles, mais dès lors qu'on juge que la modulation des indemnités - même si son ampleur est de toute façon limitée sur la feuille de paie - est l'un des moyens de récompenser la valeur professionnelle et les résultats obtenus, qu'elle est un signe de reconnaissance et un facteur de motivation, que l'absence de tout signe tangible et direct permettant de distinguer ceux qui font le maximum et ceux qui en font un minimum est contraire au sens de l'équité et démotivant. La modulation des indemnités des cadres supérieurs est légitime, pour des raisons d'équité, de cohérence et d'exemplarité.

D'excellentes pratiques managériales ont été constatées, (Agriculture, DGI, DGCP où les chefs de service déconcentrés déclinent contractuellement avec leur administration centrale, leurs objectifs annuels et des stratégies de moyen terme). Ce savoir-faire qui se construit, cette culture d'évaluation et de résultat, devraient assez naturellement trouver un prolongement dans les rémunérations des responsables. On pourrait même suggérer que la manière de manager les équipes et la capacité de procéder à des modulations sans générer de conflit dans les services devienne un critère objectif d'évaluation de l'encadrement.

Les conclusions du rapport de M. Marcel Pochard, conseiller d'État, sur le management de l'encadrement supérieur de l'État³² vont d'ailleurs en ce sens, ainsi que la communication du ministre chargé de la fonction publique en Conseil des ministres le 22 octobre 2003.

C PRIVILEGIER UNE GESTION INDEMNITAIRE DECONCENTREE

L'objectif est de donner un cadre de référence et des marges de manœuvre à un niveau le plus proche des agents gérés.

Les mêmes affirmations ont été émises lors des entretiens dans les services déconcentrés: « Il n'y a pas besoin d'outils nouveaux », « Ne préconisez pas d'usine à gaz », « Faites confiance aux cadres pour gérer leurs personnels », « La rémunération doit être un outil du management ».

Les orientations de gestion ministérielles devront donner le sens et les principes de la gestion indemnitaire, cadrer suffisamment pour garantir aux personnels un minimum d'harmonie des pratiques sur le territoire³³ (fourchettes de modulation raisonnables - ni symboliques, ni provocatrices - , principaux critères de la modulation - la manière de servir - , champ de la modulation), mais laisser aux responsables déconcentrés une latitude suffisante d'application (par exemple, la possibilité de sortir des fourchettes nationales, sur justification)³⁴.

³² « Le management de l'encadrement supérieur de l'État », rapport au ministre chargé de la fonction publique le 6 mai 2003. Ce rapport qui préconise une rémunération des cadres dirigeants comportant une partie modulable en fonction des résultats insiste aussi sur la nécessité de leur accorder les moyens et l'autonomie indispensables à leur action.

³³ Le dispositif mis en place par le ministère de l'emploi paraît sur ce point un peu rigide et lourd à gérer.

³⁴ Le projet de gestion indemnitaire élaboré par la DDASS de Gironde était sur ce point un exemple très intéressant de définition des modalités de la modulation concertée au niveau d'un service, et accepté de ce fait par les personnels. Voir page 48.

TABLEAU DES PROPOSITIONS

	Pages
I - ASSEOIR TOUTE MODULATION SUR UNE EVALUATION DE QUALITE	60
Former l'encadrement ainsi que les agents à l'évaluation des personnels	61
II - AMELIORER LA TRANSPARENCE ET LE DIALOGUE SOCIAL	61
A - MODIFIER LE DECRET DE 1982 POUR ELARGIR LES COMPETENCES DES COMITES TECHNIQUES PARITAIRES A LA GESTION DES REMUNERATIONS	62
B - ASSURER AU SEIN DU CSFPE UN DIALOGUE SOCIAL ANNUEL SUR LES POLITIQUES DE REMUNERATION	62
C - INTEGRER AUX BILANS SOCIAUX ANNUELS DES ADMINISTRATIONS DES ELEMENTS SUR LA POLITIQUE INDEMNITAIRE	62
D - INTEGRER LE SUIVI DES POLITIQUES INDEMNITAIRES AUX TRAVAUX DE L'OBSERVATOIRE DES REMUNERATIONS	63
III - POURSUIVRE LA CLARIFICATION DU PAYSAGE INDEMNITAIRE	63
IV – REUSSIR LA LOLF DU POINT DE VUE DE LA GRH	64
A DEVELOPPER UNE CULTURE DE RESULTAT GRACE A LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOLF	64
B- UTILISER LE NOUVEAU CADRE BUDGETAIRE ET COMPTABLE POUR LA GESTION INDEMNITAIRE	65
Expérimenter, dans le cadre de la LOLF, une modulation qui puisse être collective ou individuelle	66
C- PRESERVER UNE SOUPLESSE EFFECTIVE DANS LA GESTION DES CREDITS	66
V - RECOMMANDATIONS FINALES : CADRAGE NATIONAL, ADAPTATION AUX DIFFERENTES CATEGORIES DE PERSONNEL, GESTION DE PROXIMITE	66
A- DONNER UN CADRE DE REFERENCE CLAIR AU PLAN NATIONAL	66
Fixer des règles générales claires dans une circulaire interministérielle	67
Inscrire le principe de modulation dans le décret relatif à l'indemnité complémentaire de fonctions (ICF)	68
B- ADAPTER LA MODULATION AUX DIFFERENTES CATEGORIES DE PERSONNELS ET DE METIERS	68
C- PRIVILEGIER UNE GESTION INDEMNITAIRE DECONCENTREE	69

LISTE DES ANNEXES

ANNEXES NON DISPONIBLES

ANNEXE 1 – Lettre de mission du 9 octobre 2002

ANNEXE 2 – Rapport sur les rémunérations et les pensions de retraite de la fonction publique (projet de loi de finances pour 2003)

ANNEXE 3 – Extrait du relevé de décision du comité interministériel à la réforme de l'état 15 novembre 2001

ANNEXE 4 - Décret n° 2002-682 du 29 avril 2002 (J.O. n°102 du 2 mai 2002 – p.7995) notation - évaluation

ANNEXE 5 – Communication en Conseil des ministres, du ministre chargé de la fonction publique - 22 octobre 2003

**ANNEXE 6 – Réformes indemnitaires
- trois contributions de la DGAFP du 9 octobre 2003**

ANNEXE 7 – Références des textes cités dans les conclusions

ANNEXE 8 – Liste des personnes rencontrées

LEXIQUE

- **Statut général des fonctionnaires – article 20**
- **Décret n° 45-1753 du 6 août 1945 - prime de rendement**
- **Décret n° 50-196 du 6 février 1950 – indemnités dans les administrations centrales**
- **Décret n° 82-452 du 28 mai 1982 – comités techniques paritaires**
- **Circulaire interministérielle DGAFP – budget FP7 - n° 1960 du 1^{er} octobre 1999**
(J.O. n° du 244 du 20 octobre 1999 – p. 15665)
- **Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002**
Indemnités horaires pour travaux supplémentaires – IHTS
(J.O. n°12 du 15 janvier 2002 – p. 838)
- **Décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002**
Indemnité d’administration et de technicité – IAT
(J.O. n°12 du 15 janvier 2002 – p. 838)
- **Décrets n° 2002-62 et 2002-63 du 14 janvier 2002**
Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires – IFTS
(J.O. n°12 du 15 janvier 2002 – p. 838)
- **Décret n° 2002-710 du 2 mai 2002**
Allocation complémentaire de fonctions au MINEFI – ACF
(J.O. n°104 du 4 mai 2002 – p.8297)
- **Décret n° 2002-711 du 2 mai 2002**
indemnité différentielle MINEFI
(J.O. n°104 du 4 mai 2002 – p.8298)
- **Circulaire du Premier ministre du 25 juin 2003 - Stratégies ministérielles de réforme**
(J.O.n°163 du 17 juillet 2003 – p.12095)

La gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes

Le Comité a analysé les pratiques contrastées de modulation individuelle « au mérite » des régimes indemnitaires, en particulier dans quatre ministères importants (économie-finances, éducation nationale-recherche, affaires sociales-emploi, agriculture).

Il formule des recommandations dans le cadre d'une politique de rémunération plus attentive aux résultats des services et à la valeur professionnelle des agents. Il met tout d'abord l'accent sur la nécessité d'une évaluation de qualité de toutes les catégories de personnel. Il préconise l'amélioration de la transparence et du dialogue social ainsi que la clarification du paysage indemnitaire. Il recommande la gestion déconcentrée des régimes indemnitaires dans un cadre de référence clair et accessible à tous, assurant aux gestionnaires la souplesse nécessaire à un bon management, et apportant aux agents des garanties d'équité.