

Enquête : la simplification des primes, sempiternel cheval de bataille

19 déc. 2016, PAR Pierre Laberrondo

Le Rifseep, le nouveau régime indemnitaire de la fonction publique de l'État, s'impose progressivement dans les administrations, dans un cadre budgétaire très contraint sous l'ère Hollande. Une réforme construite sur un discours politique de rupture par rapport aux années Sarkozy, mais en réalité dans la continuité de l'action engagée alors.

C'est l'histoire d'une réforme ballottée dès le départ entre considérations RH et politique. Mais une réforme qui a globalement maintenu le cap fixé jusqu'à présent. Ce qui n'était pas évident... À quelques encablures de la fin du quinquennat de François Hollande, l'administration parachève la mise en œuvre du fameux Rifseep, ou régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, qui doit devenir, selon le *storytelling* officiel, « *le nouvel outil indemnitaire de référence en remplaçant la plupart des primes et indemnités existantes dans la fonction publique de l'État* ».

Un dispositif créé en 2014 et mis en place par corps, en plusieurs vagues, vraisemblablement au moins jusqu'en 2018. Au total, 280 corps de fonctionnaires, les contractuels n'étant pas concernés, seront entrés dans le dispositif au 1^{er} janvier 2017. « *Le Rifseep est un instrument de l'équité entre les agents. Il garantit l'égalité des traitements, la transparence, tout en sortant du maquis indemnitaire* », résume Thierry Le Goff, le patron de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), qui a repris en cours de route le pilotage de ce chantier en 2014–2015.

Tout a démarré, trois ans plus tôt, au lendemain de l'alternance de 2012. L'équipe Hollande a alors en tête un premier objectif : tourner la page politique des années Sarkozy en supprimant la prime de fonctions et de résultats (PFR), instituée en 2008, très connotée « performance », et vilipendée par les syndicats, auxquels le nouveau gouvernement socialiste veut donner quelques gages. Car l'alternance de gauche doit se voir. « *À l'automne 2012, Marylise Lebranchu [la ministre de la Fonction publique de l'époque, ndlr] était sur une ligne de rupture disant "je laisse tomber la rémunération à la performance, c'est n'importe quoi" et avait fait des annonces en ce sens aux syndicats, raconte un acteur de l'époque. En comprenant qu'il n'y aurait sans doute rien à la place, Matignon a fait des bonds et demandé un régime de substitution. En parallèle, la DGAFP avait déjà commencé à réfléchir*

à un remplacement de la PFR. La ministre et son cabinet, très contre au départ, ont fini par se laisser progressivement convaincre par la nécessité d'instituer un régime plus souple que la PFR et qui, de fait, permettrait une application plus large. Mais la ministre restait très embêtée à l'idée de fâcher les syndicats. » Le Rifseep, construit un peu différemment du point de vue de la logique de résultats, n'enterre pas pour autant le principe de l'individualisation – renforcé à certains égards – et reçoit logiquement un accueil syndical plutôt frais.

Champ d'application

En novembre 2013, les organisations syndicales votent ainsi contre le texte proposé au Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, à l'exception de la CGC, qui s'abstient. Le ministère de la Fonction publique tient malgré tout le cap avec en tête un autre objectif : la rationalisation du maquis indemnitaire. Ce maquis de primes archidense se révélera par la suite l'un des facteurs d'explication du fiasco (traumatisant) de l'Opérateur national de paye abandonné en 2014.

Le champ d'application du **Rifseep devient dès lors un enjeu RH à lui tout seul**, avec des discussions plus ou moins difficiles à mener avec les ministères. Car la PFR reste de ce point de vue un échec ou un premier pas, selon que l'on observe le verre à moitié vide ou à moitié plein. En 2014, lors de sa suppression et après six ans de mise en service, la PFR ne couvrait que 63 000 agents (70 corps, surtout d'encadrement), alors que la fonction publique de l'État compte près d'1,5 million de fonctionnaires, les contractuels et les agents sous d'autres statuts n'étant pas pris en compte. En coulisse, les résistances à la PFR s'étaient en effet révélées énormes.

Le Rifseep présente, lui, l'avantage d'une certaine souplesse (tactique) sur ce plan. Là où la PFR imposait une adhésion à l'ensemble du dispositif, y compris au volet performance, le nouveau régime comprend deux volets détachables. Le socle de base – obligatoire pour les corps qui adhèrent au Rifseep –, appelé « indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise » (IFSE), correspond à toutes les attributions mensuelles garanties aux agents et a trait aux responsabilités exercées – en clair, les postes. Le second volet, dénommé « complément indemnitaire annuel » (CIA), destiné à « *valoriser l'engagement professionnel* », est en revanche facultatif. Une manière de ne pas braquer les administrations, les corps et les syndicats – du moins dans la méthode –, afin d'élargir son applicabilité. Ainsi, déploieront le CIA ceux qui voudront, mais aussi pourront l'appliquer, en raison de l'existence ou non de marges de manœuvres budgétaires. Sans compter les résistances culturelles qui pèseront aussi dans certains cas.

Au 1^{er} septembre 2016, 100 corps et emplois fonctionnels – en premier lieu les corps déjà sous PFR – ont basculé sur le Rifseep, soit déjà 200 000 agents. Au

1^{er} janvier 2017, 100 000 agents supplémentaires s'y ajouteront. L'horizon se veut donc assez large. Même les différents corps de l'administration fiscale entreront à terme dans le dispositif. Dans certains cas, le Rifseep remplace la totalité des primes, dans d'autres, seulement une partie, certaines primes de sujétion (astreintes, etc.) n'étant pas visées. Cette distinction donne d'ailleurs lieu à de petites batailles en coulisse, les ministères ayant un peu tendance à développer une définition large des primes de sujétion, parfois éloignée de l'impératif de simplification indemnitaire...

Branle-bas de combat

Certains gros bataillons de la fonction publique resteront malgré tout en dehors de la réforme. Les enseignants, pourvus d'un régime indemnitaire extrêmement faible, en font partie. Le jeu n'en valait pas vraiment la chandelle d'autant que leur métier ne permet pas de cartographier des fonctions susceptibles d'entrer dans la logique du Rifseep, plaide-t-on au ministère de la Fonction publique. Les corps en tenue – notamment parmi les policiers – ont aussi passé leur tour. Ils n'avaient aucune envie d'y entrer et bénéficiaient de régimes très spécifiques liés à leurs régimes de retraite. Au plan arithmétique, la DGAFP a fait ses comptes et estime qu'au final, environ 600 000 agents devraient être couverts, à terme, par le nouveau régime, *« ce qui correspond à l'effectif total de la fonction publique de l'État moins les contractuels, les militaires, les enseignants (y compris du privé), les corps en tenue (police, pénitentiaire, douanes), et les ouvriers de l'État »*. La fonction publique territoriale devrait, elle, rapidement être concernée, les régions s'emparant de ce nouveau dispositif afin de mettre en œuvre l'harmonisation des régimes indemnitaires fixée par la loi sur les fusions de régions.

Pour tenir le calendrier de la réforme, assoupli pour certains corps, un véritable branle-bas de combat s'est opéré dans les administrations. Le Rifseep, souvent décrit comme une usine à gaz, oblige en effet à revoir de nombreux process. *« Cela suppose de nouer un vrai dialogue avec les organisations syndicales, d'être au clair sur les fonctions et de mener au préalable une vraie réflexion sur les métiers, conviennent plusieurs managers interrogés. On en profite aussi pour remettre à plat certains principes. Mais lorsque l'on n'a pas fait la PFR auparavant, cela demande du temps ! D'une façon plus générale, quand on voit le temps que les gestionnaires y passent, c'est incroyable... »*

« La réforme implique une charge de travail liée à la transposition inhérente au changement car on ne part pas d'une copie blanche, reconnaît-on au ministère de la Fonction publique. Les marges de manœuvre dépendent aussi de la manière dont les administrations pratiquaient auparavant leurs régimes indemnitaires. » Le Rifseep implique, notamment, d'individualiser davantage la cotation des postes pour tenir compte du niveau d'expérience de l'agent, ce que la PFR ne permettait pas vraiment. *« La PFR, plus simple pour coter les postes au départ, vieillissait mal, car il fallait tordre le dispositif après coup pour bien coller à l'expérience des*

agents. L'opération de positionnement des postes reste donc plus compliquée à réaliser au départ pour les ministères, mais ce sera ensuite plus simple en termes de gestion que ne l'était la PFR », assurent Laurent Crusson, sous-directeur des rémunérations, et Marie-Hélène Perrin, cheffe du bureau de la politique salariale à la DGAFP.

Tout le monde en convient, la mise en place du Rifseep souffre particulièrement du contexte budgétaire, même si l'outil a quand même permis de procéder à quelques rattrapages ciblés, par exemple dans la filière sociale. Alors que la PFR avait pu bénéficier d'un contexte très favorable (les fameux retours catégoriels, parfois énormes, en compensation des suppressions de postes), le nouveau régime n'a, lui, pas pu compter sur une telle manne. Les suppressions de postes se poursuivent pourtant... Le cadre budgétaire paraît d'autant plus contraint que la réforme a instauré une garantie contre les pertes de salaire lors de la bascule, et ce jusqu'à ce que l'agent change de fonction.

« Objectivement, c'est très dur à vendre, le Rifseep, car vous devez faire une réforme sans surcoût budgétaire, analyse un très haut responsable dans un ministère. Cette réforme sclérose l'existant puisque vous ne pouvez pas créer de perdants en raison de la garantie de rémunération offerte aux agents qui seraient potentiellement perdants. Et vous ne pouvez pas dire non plus que la réforme finance les gagnants. On a plutôt tendance à minimiser les écarts, à minimiser les perdants et les gagnants et ce faisant, à reproduire l'existant, à ravalier. Sans compter que c'est extrêmement coûteux en gestion. Il y a un côté "tout ça pour ça". Mais je l'ai dit à certains services réticents : on ne peut pas résister, c'est une lame de fond ; on ne résistera pas longtemps et en interministériel, on se serait marginalisé pour rien. » De l'art de choisir ses combats...

Crainte de l'uniformisation

Dans ce tourbillon RH, le discours en direction des syndicats relève du numéro d'équilibriste. Très attachées aux spécificités ministérielles, les organisations syndicales perçoivent bien le risque à long terme d'une harmonisation avec des effets de normalisation prévisibles. À court terme, l'activation potentielle, dans certains corps, du CIA – un outil perçu comme un instrument trop managérial, trop individualisant, trop à la main de l'employeur – fait peur.

« Pour calmer les syndicats, on leur dit : "Ne vous inquiétez pas, cela ne change rien", relate un haut fonctionnaire aux manettes dans un ministère. C'est vachement motivant comme message ! Mais ils sentent bien que le Rifseep, c'est le pied dans la porte pour piloter à terme les rémunérations de manière globale, via un cadre uniforme, en lieu et place des petites chapelles. » L'absence de bugs, notamment au niveau de la paie, a permis de calmer (un peu) la grogne, laquelle n'avait de toute façon pas entravé la mise en œuvre du dispositif.

De fait, la réforme vise bien à donner un cadre commun aux régimes indemnitaires, avec au centre davantage de transparence, puisque pour chaque adhésion de corps, un arrêté publié au Journal officiel précise les plafonds annuels afférents aux groupes de fonctions, mais aussi les montants minimaux de l'IFSE et les montants maximaux du CIA. Chacun peut dès lors regarder l'autre avec des yeux un peu moins embués. De quoi dissiper, peut-être, quelques fantasmes, mais aussi anticiper des situations dans lesquelles on voyait les gestionnaires découvrir avec surprise, au fil des mobilités, certaines pratiques des autres administrations...

« Le Rifseep reste une révolution culturelle, un objet de simplification, même si, à l'étape où nous en sommes, cela ne se voit pas, concède un DRH ministériel. Le cadre commun est dur à mettre en œuvre et à vendre, mais on prépare l'avenir pour se détacher de la situation actuelle. Aujourd'hui, nous n'avons pas de vision globale. Nous n'y comprenons rien. Lorsque l'on veut construire un parcours, c'est opaque. » Un vent d'optimisme qui n'a pas encore vraiment soufflé dans les ministères, où l'on serre les dents...

Pierre Laberrondo