

1

Bilan de la « refondation indemnitaire » dans la fonction publique civile de l'Etat

PRESENTATION

Depuis plusieurs années, la Cour a conduit un cycle de contrôles sur le thème de la fonction publique et de l'Etat-employeur, dont les conclusions ont été rassemblées dans deux rapports publics particuliers, en décembre 1999 et avril 2001, puis dans le rapport public annuel de 2002.

Au nombre des thèmes d'investigation, figuraient les régimes indemnitaires des agents dont les caractéristiques étaient alors d'être souvent irréguliers au plan juridique, peu transparents, d'une excessive complexité et de ne prendre suffisamment en compte ni les fonctions exercées ni la manière de servir.

Les travaux menés par la Juridiction ont permis d'apporter de la transparence sur les régimes existants et ont contribué à un mouvement d'ensemble de régularisation juridique des primes et indemnités.

En effet, avant même la publication en 1999 du premier rapport public particulier, et alors que les observations provisoires de la Cour avaient été communiquées au Gouvernement, une circulaire interministérielle du 1^{er} octobre 1999 rappelait aux différents ministères que les indemnités devaient être prévues par une loi ou un décret et publiées au Journal officiel. Tous les ministères se sont alors engagés dans une entreprise de « refondation » des régimes indemnitaires avec pour objectif initial la publication pour la fin de l'année 2001 de l'ensemble des textes indemnitaires : cette orientation a été confirmée par le comité interministériel de la réforme de l'Etat (CIRE) du 15 novembre 2001, qui a cependant repoussé à la fin du 1^{er} semestre 2002 l'échéance de publication des textes. Mais le comité a tenu à souligner, rejoignant ainsi les souhaits de la Cour, que si « la publication des textes indemnitaires améliore la transparence du système de rémunération des personnels de l'Etat, elle doit toutefois être 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 ».

Après deux bilans d'étape¹ des suites données par diverses administrations à ses interventions publiques, la Cour a considéré que le moment était venu de dresser, au terme de cinq années, un bilan plus large de la « refondation » indemnitaire tant au niveau interministériel que pour les ministères ou parties de ministères dont les systèmes indemnitaires avaient été examinés dans ses communications publiques. Ses investigations ont porté sur les régimes mis en place au plan interministériel sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et sur les administrations suivantes : économie et finances (administration centrale, directions à réseau et INSEE), intérieur (police nationale), justice (administration centrale, services judiciaires et administration pénitentiaire), équipement (services communs) et affaires sociales et emploi.

L'objectif poursuivi était double. Il s'agissait d'abord d'établir un état actualisé de la régularisation juridique des primes et indemnités aux fins de déterminer si, deux années après l'expiration du délai prescrit par le CIRE, celle-ci est effectivement achevée. Il s'agissait ensuite, sur un plan plus qualitatif, de savoir si, au-delà de la seule régularisation juridique, une refonte de la substance même des systèmes indemnitaires avait été engagée afin de parvenir à "un système plus simple, transparent, assurant un traitement plus homogène entre agents exerçant des fonctions analogues et donc favorisant la mobilité intra et interministérielle, modulé en fonction de critères objectifs et mis au service des priorités imposées par la modernisation de l'Etat"². Cette exigence de bonne gestion rejoint l'objectif de performance de l'action publique exprimé par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001.

Seront successivement examinées la régularisation juridique des primes et indemnités et les irrégularités et imperfections qui demeurent, puis l'état de la refonte des régimes indemnitaires et de la prise en compte, en leur sein, des fonctions et de la manière de servir des agents.

1) Dans le rapport public particulier d'avril 2001 (p. 9 à 18) et le rapport public annuel de 2002 (pages 65 à 79). Ces insertions portaient aussi sur la sincérité budgétaire des rémunérations.

2) Rapport public 2002 (page 78).

I – La régularisation juridique des primes et indemnités

Les différents contrôles de la Cour avaient mis en évidence de multiples irrégularités en matière indemnitaire : primes sans texte, dépassement des montants autorisés par des lettres du ministère du budget ou encore absence de publication des textes. Cinq ans après sa première intervention publique, le nombre des régularisations, souvent accompagnées d'augmentations des dotations budgétaires, s'avère très substantiel. Cependant, persistent des irrégularités ou des imperfections qui concernent souvent les situations qui étaient les plus délicates.

A – L'état des régularisations

1 – Aperçu général

Le bilan quantitatif global de la régularisation des primes et indemnités dans la fonction publique de l'Etat, pilotée par la DGAFP pour le compte du ministère chargé de la fonction publique, est d'une ampleur incontestable : au 26 juillet 2004, ce ne sont pas moins de 216 textes, dont 65 décrets et 151 arrêtés d'application, qui ont été publiés.

- D'une part, cette entreprise visant à donner une base régulière aux paiements, a conduit en 2002³ à une importante réforme des primes à caractère interministériel indemnisant les travaux supplémentaires des corps administratifs et assimilés. Concernant plusieurs dizaines de milliers d'agents, tant en administration centrale que dans les services déconcentrés et dans les établissements publics à caractère administratif, quatre décrets du 14 janvier 2002 et 70 arrêtés d'application ont permis de régulariser la plupart des majorations de primes, sauf en catégorie A de l'administration centrale⁴, et aussi de mettre fin à la forfaitisation des indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Simultanément, un nouveau dispositif de rémunération des heures supplémentaires réelles, toujours dénommées indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), mais dont l'accomplissement doit désormais être contrôlé, a été institué par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

3) Ce point a déjà été abordé dans l'insertion au rapport public annuel de 2002, page 72.

Des textes indemnitaires à caractère transversal ont aussi été publiés pour les conducteurs automobiles et chefs de garage (décret n° 2002-1247 du 4 octobre 2002) ainsi que pour les assistants de service social (décret n° 2002-1105 du 30 août 2002).

- D'autre part, la régularisation des primes et indemnités propres à chaque ministère a impliqué la publication d'environ 60 décrets et 80 arrêtés.

Parmi les ministères qui ne font pas l'objet de développements particuliers dans la suite du présent chapitre, on peut relever l'institution de primes régulières remplaçant de simples lettres du ministère du budget, par exemple, en faveur du secrétaire général et du conseiller diplomatique du gouvernement du ministère des affaires étrangères (décret n° 2002-469 du 5 avril 2000), au bénéfice des membres de l'inspection générale des affaires culturelles (décret n° 2004-39 du 7 janvier 2004), des inspecteurs généraux de l'éducation nationale et de l'administration de l'éducation nationale (décret n° 2003-227 du 13 mars 2003) et des inspecteurs généraux de la jeunesse et des sports (décret n° 2004-170 du 18 février 2004).

De même, pour les ingénieurs de l'armement du ministère de la défense, le décret n° 2000-1292 du 26 décembre 2000 et ses arrêtés d'application ont remplacé des textes non publiés tandis que pour les membres de certains corps du ministère chargé de l'agriculture, le décret n° 2000-239 du 13 mars 2000 a instauré une prime spéciale remplaçant les ex-rémunérations d'ingénierie publique budgétisées en 2000.

2 – Analyse dans les ministères et administrations examinés

Au ministère chargé de l'économie et des finances, la Cour avait constaté dans ses rapports antérieurs l'extraordinaire complexité des primes, les multiples irrégularités, le poids déterminant des particularismes de chaque direction ainsi que le manque de transparence, tant au sein du ministère que vis-à-vis de l'extérieur.

La remise en ordre juridique des primes et indemnités a été réalisée grâce à la publication au Journal officiel du 4 mai 2002 de deux décrets et treize arrêtés indemnitaires prenant effet au 1^{er} janvier 2003. A l'« étage interministériel » commun à l'ensemble des administrations⁵, s'est ajouté

4) Voir infra, I B.

5) Décrets du 14 janvier 2002 sur les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS).

un « étage ministériel » composé de la prime de rendement prévue par le décret n° 45-1753 du 6 août 1945, désormais versée en respectant le plafond de 18 % du traitement le plus élevé du grade ou de l'emploi, de l'allocation complémentaire de fonction (ACF), instituée par le décret n° 2002-710 du 2 mai 2002, et de l'indemnité différentielle, mise en place par le décret n° 2002-711 du 2 mai 2002, dispositif de nature transitoire destiné à garantir que la réforme ne se traduise par aucune perte en termes de rémunération brute annuelle globale.

L'ACF est la prime qui a permis la régularisation juridique du système indemnitaire. Elle est différenciée, d'une part, selon les catégories ou les niveaux des agents et, d'autre part, selon les fonctions exercées, classées au regard de quatre critères (responsabilité, expertise, sujétion, contrôle). Cette double différenciation se traduit par un barème de « taux de référence annuels » exprimés en points. La manière de servir de l'agent et les caractéristiques de la fonction exercée sont, selon le décret, prises en compte via un « coefficient multiplicateur d'ajustement » compris entre 0 et 3, appliqué au taux de référence annuel.

Le produit du taux de référence par la valeur annuelle du point détermine le montant de l'ACF versée.

Des arrêtés d'application ont décliné la mise en œuvre de l'ACF selon des modalités propres à chaque réseau ou ensemble de services, voire service ou corps : de plus, ces arrêtés sont eux-mêmes accompagnés de « barèmes de gestion » propres à chaque entité.

Au ministère chargé de l'intérieur, la Juridiction avait relevé, dans le rapport public particulier de décembre 1999, la pratique consistant, jusqu'en 1996, à accorder des avantages sans base juridique suffisante ou à ne pas publier au Journal officiel les textes instituant ou modifiant les indemnités des corps actifs de la police nationale. Différents textes demeuraient ainsi irréguliers.

Depuis lors, les textes nouveaux relatifs au régime indemnitaire des agents gérés par la direction générale de la police nationale (DGPN) font l'objet d'une publication régulière. Quant aux dispositions antérieures, elles ont fait l'objet d'une abrogation ou d'une publication, parfois sous la forme d'un décret « recréant » le régime.

Parmi les principales indemnités concernées entre 1999 et 2003, on peut relever, la prime « OPJ 16 » instituée au profit des agents du corps de maîtrise et d'application par un décret n° 99-708 du 3 août 1999, la prime de fidélisation instaurée au profit de l'ensemble des corps de personnels actifs par un décret n° 99-1055 du 15 décembre 1999, l'indemnité pour services supplémentaires, instituée au profit des officiers du corps de commandement et d'encadrement et des agents de maîtrise et

d'application par un décret n° 2000-194 du 3 mars 2000, l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques servie aux personnels des SGAP⁶ de Paris et Versailles, instaurée au bénéfice des agents du corps de maîtrise et d'application par un décret n° 2001-721 du 31 juillet 2001 ou encore la modification des taux de l'indemnité pour sujétions spéciales de police (ISSP) par un décret n° 2003-291 du 25 mars 2003.

Ce mouvement a été concomitant d'une très vive progression des dépenses indemnitaires de la police nationale qui ont crû de 41,5 % entre 1999 (832 M€) et 2003 (1 177 M€), après une hausse de 25 % entre 1994 et 1998. Intervenue à effectifs globalement constants, cette évolution traduit une amélioration significative du régime servi à chaque agent de sorte qu'entre 1999 et 2003, le taux des primes par rapport aux rémunérations principales est passé de 31,9 % à 42 %. Cette évolution s'explique, entre autres facteurs, par le fait que la régularisation juridique des primes et indemnités s'est accompagnée d'une amélioration de situations préexistantes, qu'il s'agisse, par exemple, de la majoration du taux de l'ISSP, de la création en 2003 d'une allocation de maîtrise se substituant à différents dispositifs ou de l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques en Ile-de-France qui a remplacé trois indemnités antérieures.

Au ministère chargé de la justice, la Cour avait constaté dans le rapport public particulier de décembre 1999, pour l'administration centrale, que comme dans d'autres administrations, le versement des indemnités pour travaux supplémentaires était forfaitisé et la prime de rendement était servie sur la base de lettres du ministère du budget autorisant le dépassement des taux plafonds réglementaires.

La refondation indemnitaire a reposé sur les décrets interministériels du 14 janvier 2002 et leurs arrêtés d'application, tandis que les dépenses indemnitaires de l'administration centrale connaissent une croissance soutenue, de 33 % entre 1999 et 2003 pour une augmentation des effectifs de 14,6 %.

Pour les services judiciaires, avaient été notamment critiquées les distorsions entre les taux servis et les taux plafonds de la prime de fonction des magistrats judiciaires.

La refondation de cette prime, qui représentait 93 % des indemnités des magistrats judiciaires en 2003, a été réalisée par plusieurs décrets du 7 janvier 2002. Les arrêtés d'application ont précisé les taux par fonction, fixés jusqu'alors irrégulièrement par une simple circulaire de février 1996.

6) Secrétariat général pour l'administration de la police nationale.

Enfin, dans le cas de l'administration pénitentiaire, la Cour avait relevé l'absence de publication des textes concernant les primes les plus importantes, comme la prime pour sujétions spéciales, l'indemnité de responsabilité en détention et l'indemnité pour charges pénitentiaires et la création de certaines primes, comme la prime pour astreinte de nuit, par voie de simple circulaire.

Depuis 1999, une base juridique adéquate a été donnée aux primes et indemnités : ainsi, la prime de sujétions spéciales (PSS), principale prime des personnels de l'administration pénitentiaire puisqu'elle en représente la moitié, a été régularisée de manière extrêmement laborieuse à compter d'un premier décret n° 99-902 du 25 octobre 1999, ce texte puis d'autres ayant été annulés à la suite de recours devant le Conseil d'Etat, en raison de l'existence de critères géographiques inappropriés de modulation, avant que le ministère parvienne finalement à déterminer un système plus adapté. Les autres primes, comme l'indemnité de responsabilité (décret n° 99-903 du 25 octobre 1999 et ses arrêtés d'application, puis décret n° 2003-1102 du 19 novembre 2003) ou l'indemnité pour charges pénitentiaires (décret n° 99-900 du 25 octobre 1999 et ses arrêtés d'application, puis décret n° 2001-1005 du 2 novembre 2001) ont aussi été régularisées. De surcroît, il peut être relevé qu'en contrepartie de l'abandon d'une prime de sujétions particulières, mise en place en 1998, le bénéfice de la PSS a été étendu aux personnels administratifs et de service des services déconcentrés de l'administration pénitentiaire par la loi de finances pour 2002.

Cette régularisation juridique s'est accompagnée d'une très forte augmentation des dépenses indemnitaires de l'administration pénitentiaire. Ces dernières ont crû de plus de 50 % entre 1999 (125,7 M€) et 2003 (203 M€) alors que les effectifs ne progressaient que de 5,6 % et les dépenses de rémunérations principales de 11,7 %, de sorte que le rapport des dépenses indemnitaires aux dépenses de rémunérations principales est passée de 25,6 % à 33,4 %.

Au ministère chargé de l'équipement, après avoir examiné les « rémunérations accessoires » des corps techniques dans le rapport public particulier de décembre 1999, la Cour avait dénoncé, dans le rapport public particulier d'avril 2001, de nombreuses irrégularités consistant notamment en des majorations irrégulières des indemnités servies aux agents de tous niveaux sur la base de lettres du ministère du budget. Elle avait aussi critiqué le système indemnitaire des personnels d'exploitation.

Le bilan de la régularisation des primes et indemnités s'avère aujourd'hui substantiel.

Ainsi, le décret n° 2000-136 du 18 février 2000 a constitué une première étape significative par la substitution d'une prime budgétaire aux anciennes « rémunérations accessoires » servies aux corps techniques de l'équipement.

Puis, la réforme interministérielle des primes pour travaux supplémentaires intervenue en 2002 a permis de régulariser les majorations irrégulières des primes des corps administratifs et assimilés du ministère, sauf en catégorie A de l'administration centrale, et aussi de mettre fin à la forfaitisation des indemnités horaires⁷. Elle a donc conduit à la refondation juridique de la quasi-totalité des régimes indemnitaires des corps concernés.

Pour les personnels d'exploitation, une refonte d'ensemble du régime indemnitaire s'est traduite par la suppression des indemnités « pour service fait » pour travaux dangereux, insalubres, incommodes et salissants et des primes de technicité d'une gestion lourde et incommode et leur remplacement par des primes forfaitaires : la prime technique de l'entretien, des travaux et de l'exploitation (PTETE), créée par le décret n° 2002-534 du 16 avril 2002 pour compenser forfaitairement certaines sujétions liées au métier (pénibilité, caractère dangereux, insalubre ou salissant des travaux, technicité des missions), ainsi que l'indemnité de sujétions horaires (ISH), créée par le décret n° 2002-532 du même jour, destinée à indemniser de façon forfaitaire les contraintes résultant d'une organisation du temps de travail en cycle atypique. Ces dispositions s'appliquent aussi aux ouvriers des parcs et ateliers de l'équipement pour l'ISH tandis que l'équivalent de la PTETE est la prime de métier instituée par le décret n° 2002-533 du 16 avril 2002.

Ont aussi été régularisées⁸ les primes des inspecteurs généraux du ministère par décret n° 2002-1313 du 24 octobre 2002 portant attribution d'une prime d'activité et les primes des chefs de services déconcentrés issus de corps administratifs et assimilés par décret n° 2003-1011 du 22 octobre 2003 relatif aux primes de service et de rendement allouées aux fonctionnaires occupant certains emplois du ministère. Les interventions juridictionnelles de la Cour qui avaient engagé la responsabilité de certains comptables pour avoir versé les indemnités antérieures, irrégulières au plan juridique, ne sont vraisemblablement pas

7) Même s'ils ne constituent pas les effectifs les plus nombreux des administrations de la police nationale et de la justice, il faut rappeler que ces évolutions ont aussi concerné les personnels administratifs qui y exercent.

8) On peut aussi relever la régularisation du régime indemnitaire de l'inspecteur général du travail et des transports par un décret n° 2003-792 du 22 août 2003 portant attribution d'une indemnité de fonction.

sans rapport avec cette refonte, fort tardive dans le cas des chefs de services déconcentrés.

Cette refonte a été concomitante d'une progression des crédits indemnitaires de 8,3 % entre 2001 (327,21 M€) et 2003 (354,4 M€).

Au ministère chargé des affaires sociales et de l'emploi, la régularisation des primes et indemnités a aussi été accompagnée d'une revalorisation des dotations depuis quelques années : celle-ci a atteint 25 % entre 2000 (72,8 M€) et 2003 (91,2 M€) dans le secteur santé-solidarité et 39 % dans le secteur travail (respectivement 42,37 M€ et 59,02 M€).

*

Au total, le bilan de la régularisation des primes et indemnités dans la fonction publique civile de l'Etat est substantiel, cinq ans après la première intervention publique de la Cour : désormais, les rémunérations annexes des agents de la fonction publique de l'Etat ont, dans la plupart des cas, des bases juridiques régulières. Cette régularisation juridique a toutefois été fréquemment accompagnée d'augmentations conséquentes des dépenses indemnitaires.

B – Les irrégularités persistantes

1 – Les problèmes pendants au niveau interministériel

Au moment du contrôle, les irrégularités qui demeuraient concernaient essentiellement⁹ les compléments indemnitaires versés à certains fonctionnaires d'administration centrale, en particulier les directeurs, les emplois de direction et les administrateurs civils, depuis le début des années 1970 sur le fondement de simples décisions ministérielles ou de lettres de la direction du budget. Dénoncés par la Cour depuis cinq ans, ces versements, intervenant en sus des plafonds réglementaires des IFTS et de la prime de rendement, n'avaient toujours pas été régularisés.

⁹) D'autres régimes indemnitaires de nature interministérielle justifieraient une refonte d'ensemble : il en va ainsi de la prime informatique instaurée en 1971 dont les conditions d'octroi ont vieilli, des primes d'enseignement et de jury dont les critères sont anciens, si bien que les pratiques tendent à s'écarter fréquemment de la norme. La Cour a constaté qu'en dépit de la volonté manifestée par la DGAFP, la refonte de ces primes n'a pas encore abouti.

En effet, en dépit de la refonte des IFTS, les ministères n'ont pas fondé juridiquement le solde des versements, à l'exception des ministères chargés des finances, via l'ACF présenté précédemment, et de l'agriculture, grâce à une indemnité complémentaire de fonctions prévue par le décret n° 2002-1090 du 7 août 2002.

Le décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004, relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales, a enfin donné une première base réglementaire à ces compléments.

Ce texte a cependant prévu une mise en œuvre rétroactive, donc irrégulière, du nouveau dispositif.

Des arrêtés d'application interministériels, sans lesquels les versements effectués demeurent privés de base juridique régulière, doivent fixer les catégories d'agents, les nombres annuels de points et la valeur du point, pour chaque ministère. Ils ont commencé à être publiés en novembre. Dans l'attente de la sortie des textes d'application, le régime indemnitaire des personnels d'administration centrale continue à reposer sur des lettres du ministre chargé du budget de l'automne 2003, autorisant le dé plafonnement des primes d'administration centrale¹⁰.

L'entreprise de régularisation permettant de mettre fin à une situation qui voyait une part significative des indemnités servies aux cadres supérieurs des administrations centrales dépourvue de base légale aura donc duré cinq ans.

En outre, compte tenu du décalage dans le temps et des différences de logique inspirant les textes de 2002 relatifs au ministère chargé de l'économie et des finances et au ministère chargé de l'agriculture et ceux qui viennent d'intervenir, on ne peut que regretter le manque d'homogénéité et de cohérence interministérielle alors même que sont concernés des agents appartenant à des corps ayant une vocation interministérielle et que l'exercice de "refondation indemnitaire" avait précisément pour objectif de faciliter la mobilité entre administrations.

10) Ainsi, lors de ses contrôles menés en 2004, la Cour a pu relever la persistance de dé plafonnements pour presque tous les grades de la catégorie A d'administration centrale des ministères, les transgressions autorisées étant d'une ampleur qui peut varier selon les situations des corps et des grades : par exemple, de 11,1 % à 30,3 % selon les grades ou emplois au ministère chargé de l'équipement, de 5,7 % à 38,8 % selon les grades ou emplois au ministère chargé de la justice.

2 – Les anomalies persistant dans les ministères et administrations examinés

Les contrôles menés par la Cour lui ont permis de déceler des irrégularités et imperfections qui demandent à être corrigées pour que la régularisation juridique des primes et indemnités soit achevée.

Au ministère chargé de l'économie et des finances, l'anomalie la plus grave¹¹ réside dans le maintien des surindiciations accordées aux comptables qui, de plus, influe sur le niveau des indemnités qui leur sont servies. Cette pratique critiquable consiste à asseoir la retraite d'un agent sur un traitement indiciaire supérieur à l'indice correspondant à l'emploi effectivement tenu par celui-ci, l'agent cotisant sur la base de cet « indice-pension ». Elle concerne 769 emplois de la direction générale des impôts (receveurs divisionnaires et certains receveurs principaux), de la direction générale de la comptabilité publique (trésoriers-payeurs généraux, certains receveurs des finances et trésoriers principaux) et de la direction générale des douanes et droits indirects (receveurs régionaux ou principaux).

Cette pratique, qui reposait jusqu'en 2000 sur l'article L. 62 du code des pensions¹², n'a plus aucun fondement juridique depuis la rebudgétisation opérée. Elle a, cependant, été maintenue en vigueur par décision ministérielle du 31 décembre 2002 « jusqu'à la publication des textes portant réaménagements statutaires et indiciaires prévus », laquelle n'est pas intervenue à ce jour.

Ce dispositif se traduit par une charge additionnelle significative pour l'Etat au titre des pensions servies. De plus, en contrepartie du fait que leur cotisation de retraite est assise sur un traitement principal plus important que celui qu'ils perçoivent, les comptables surindiciés bénéficient de compensations indemnitaires puisqu'il leur est alloué une

11) Cf notamment le rapport public annuel de 2002, pages 75 et 76 et le rapport public particulier sur les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat d'avril 2003, pages 147 et 148.

12) L'article 62 limite cette possibilité dérogatoire aux seuls agents rétribués en totalité ou partie par des "remises, produits divers ou salaires variables" ce qui n'est plus le cas pour les agents occupant des fonctions comptables du fait de la réintégration au sein du budget de l'Etat de toutes les formes de rémunération perçues.

ACF plus élevée qu'à leurs collègues ne bénéficiant pas de la surindiciation¹³.

Au final, la totalité de l'avantage résultant pour les intéressés du service d'une pension calculée sur un indice supérieur est donc supportée par le budget de l'Etat.

Divers projets, d'un coût élevé, comportant des rééchelonnements indiciaires, des bonifications indiciaires et l'attribution de points de nouvelle bonification indiciaire (NBI) ont été envisagés par le ministère chargé de l'économie et des finances.

En pratique, ils reviennent, pour maintenir l'avantage dérogatoire actuel dont bénéficient les intéressés en matière de pension, à ajouter à celui-ci des améliorations significatives en termes de rémunération d'activité et donc à alourdir encore les charges pesant sur le budget de l'Etat.

Au regard du niveau particulièrement élevé atteint par les indemnités reçues par les intéressés (voir ci-après), la Cour considère que toute solution alourdissant les charges pesant sur les finances publiques et améliorant encore la situation relative des catégories d'agents concernés est à proscrire.

Autre dispositif irrégulier car mis en place par une simple décision ministérielle du 21 avril 1995, "l'allocation de maintien de la rémunération" est une indemnité différentielle allouée à des agents nommés dans de nouvelles fonctions lorsque cette nomination aurait pour effet d'engendrer une diminution de leur rémunération. Suite aux observations de la Cour, le dispositif a fait l'objet d'inflexions significatives à compter de janvier 2003 : le champ des bénéficiaires de cette allocation a été restreint et elle revêt désormais systématiquement un caractère dégressif. La Cour considère que la remise en ordre doit être parachevée, ce qui impose qu'un texte réglementaire soit publié, texte dont le champ d'application devrait être interministériel, compte tenu de situations irrégulières du même type relevées dans d'autres ministères¹⁴.

13) Apparaissant explicitement dans le barème de gestion de la DGI, cette compensation est aussi pratiquée à la DGCP et à la DGDDI. Pourtant, le fondement réglementaire d'une telle attribution ne semble pas assuré : il n'en est faite aucune mention dans les arrêtés d'application de l'ACF et l'on voit mal auquel des critères d'attribution de la prime ce versement se rattache.

14) A l'occasion de son enquête, la Cour a ainsi relevé que le ministère de la Justice continuait à verser à ses directeurs d'administration centrale, pendant deux mois après leur départ, les primes liées à l'exercice de leurs fonctions.

Au ministère chargé de l'intérieur, la quasi-totalité des textes instituant des primes ou fixant leur taux ont un caractère rétroactif. Cette irrégularité, déjà relevée par la Cour dans son rapport public particulier de décembre 1999, porte sur des périodes d'anticipation parfois étendues (plus de huit mois concernant la prime pour fonctions particulières, près de douze mois pour l'indemnité de fidélisation, trente mois pour le taux de l'ISSP).

Certes, les responsabilités en la matière apparaissent partagées, au-delà de la direction de l'administration de la police nationale (DAPN), entre les différents services impliqués dans le circuit de signature de ces textes. En revanche, les modalités de la négociation sociale avec les corps de la police nationale, qui retiennent une date d'effet coïncidant avec la date de signature des accords ou antérieure à celle-ci, conduisent par construction à la publication d'un texte irrégulier.

Au ministère chargé de la justice, plusieurs irrégularités demeurent, en matière indemnitaire. Il en est ainsi de l'indemnité pour frais de représentation des magistrats qui repose sur un décret non publié du 26 janvier 1970, dont l'arrêté d'application est, quant à lui, publié.

Une indemnité de risques et de sujétions spéciales, instituée par le décret n° 71-318 du 26 juillet 1971 au profit des personnels des services extérieurs de l'administration pénitentiaire, étendue par le décret n°73-681 du 13 juillet 1973 aux assistants de service social, a été accordée aux conseillers techniques de service social qui n'y sont pas éligibles, même si l'arrêté d'application fixant le taux de l'indemnité les mentionne. Suite au contrôle de la Cour, le ministère de la justice a saisi la DGAFP d'un projet de décret de régularisation.

S'agissant des heures supplémentaires, nombreuses, effectuées par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire, une certaine remise en ordre a eu lieu dans le cadre d'une circulaire qui a prévu de ne payer les heures supplémentaire des agents que s'il n'y a pas d'"heures perdues" dans leur service et de ne plus prendre en compte les congés maladie dans le calcul des heures supplémentaires. Mais il n'y a pas eu mise en place d'une organisation annualisée du temps de travail dans le cadre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail (ARTT) et le système, qui consiste à gérer les temps de travail dans la limite de deux mois, persiste, en dépit des critiques formulées par la Cour en 1999¹⁵ : la Juridiction demande que ce système, qui génère de façon quasi-automatique des "heures perdues" et des heures supplémentaires et peut conduire à payer sur une période de calcul des heures

15) Ce système, dit de « la boule à deux mois », a été décrit dans le rapport public particulier de la Cour : « La fonction publique de l'Etat » - décembre 1999, page 234.

supplémentaires à des agents alors qu'ils n'auraient pas effectué la totalité de leur service sur la période précédente, soit supprimé sans délai afin que l'Etat employeur cesse d'être lésé.

Au ministère chargé de l'équipement, après le très récent décret du 21 octobre 2004 concernant les emplois fonctionnels de l'inspection du travail des transports, il subsiste quelques régimes indemnitaires en cours de régularisation comme celui des agents à statut spécifique des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) et celui des personnels navigant qui n'étaient pas embarqués ou chargés de surveillance des affaires maritimes : ces projets doivent maintenant être menés à terme.

Demeurent également irrégulières les indemnités servies aux contrôleurs des transports terrestres pour les opérations de contrôle de nuit qui ne respectent pas les taux prévus par les décrets relatifs à l'indemnité pour travail normal de nuit (décret n° 67-442 du 2 juin 1967) et pour travail intensif de nuit (décret n° 95-452 du 25 avril 1995) ainsi que les compléments indemnitaires versés par le ministère chargé de l'équipement aux agents de catégorie A mis à disposition auprès de la délégation interministérielle à la ville (DIV) par lui-même ou par d'autres ministères, qui reposent sur une lettre du ministère du budget du 17 février 1994 et dont le versement a été suspendu pour les agents relevant de certains ministères.

Mais ce sont les primes versées par les gestionnaires de port aux officiers de port (OP) et officiers de port adjoints (OPA), qui exercent les pouvoirs de police portuaire dans les ports maritimes relevant de l'Etat (ports autonomes et ports d'intérêt national) ainsi que dans certains ports de commerce décentralisés (OPA uniquement) pour le compte de la collectivité locale compétente, qui posent le problème le plus grave.

Ces primes sont prévues par le décret n° 72-798 du 25 août 1972 qui dispose que « les chambres de commerce maritimes et les ports autonomes sont autorisés à verser directement aux OP/OPA une allocation spéciale non soumise à retenue pour pension, dont le montant et les modalités sont fixées par arrêté interministériel ».

L'arrêté d'application est daté du 9 novembre 1972. Les montants qu'il a prévus n'ont jamais fait l'objet d'une actualisation et sont aujourd'hui largement dépassés.

Ce régime indemnitaire, complexe et opaque, est donc appliqué aujourd'hui dans des conditions manifestement irrégulières.

Le principe même d'un versement extra-budgétaire direct d'indemnités par des tiers, certes publics, à des fonctionnaires de l'Etat ne saurait être admis. Quelles que soient ses origines historiques, la situation

relevée s'agissant des OP/OPA non détachés¹⁶, est contraire au principe d'universalité budgétaire, porte atteinte à la sincérité des documents budgétaires soumis au Parlement pour le secteur « Mer » et méconnaît l'exigence de transparence des régimes indemnitaires.

Aussi, convient-il que, pour parachever l'entreprise de réintégration dans le budget de l'Etat de la totalité des rémunérations des agents publics engagée depuis 1997, il soit mis fin dans des délais rapides à une situation anormale et anachronique.¹⁷

Au ministère chargé des affaires sociales et de l'emploi, la Cour a relevé l'existence d'une douzaine de situations individuelles fixées par des lettres du ministère du budget en dehors de tout cadre réglementaire pour des agents exerçant dans des structures interministérielles ou en raison de l'historique de carrière des agents concernés.

*

Au regard de la situation relevée à la fin des années quatre-vingt-dix, il ne fait guère de doute que des progrès notables ont été réalisés afin d'asseoir les dispositifs indemnitaires sur des bases juridiques régulières. Pour autant, l'objectif qui avait été fixé de régulariser pour la mi-2002 l'ensemble du système n'a pas été atteint. A l'automne 2004, parmi les irrégularités qui subsistaient, certes peu nombreuses, les plus importantes qui concernent une fraction de l'encadrement supérieur des services de l'Etat (cadres des administrations centrales, comptables supérieurs) étaient encore en cours de règlement.

II – La refonte des régimes indemnitaires

Le mouvement général de régularisation juridique, qui s'est fréquemment accompagné de moyens budgétaires nouveaux, devait être mis à profit pour poser les principes d'un système indemnitaire plus simple, transparent, n'entravant pas la mobilité entre administrations et services, cohérent avec les priorités fonctionnelles actuelles des administrations et comportant un degré raisonnable de modulation

16) Pour les OPA détachés dans les ports autonomes, une refonte du dispositif qui y est mis en oeuvre devrait être recherchée avec les établissements publics.

17) La remise en ordre implique que les montants correspondant à la rémunération des activités des OP/OPA soient perçus par le ministère sous forme de redevances pour services rendus et qu'un régime indemnitaire transparent soit mis en place dont les montants seraient proportionnés à l'importance des tâches des agents et strictement respectés en gestion.

individuelle ou collective en fonction de la manière de servir. Telles étaient tout à la fois la recommandation de la Cour et la volonté exprimée par le gouvernement notamment à l'occasion des réunions du Comité interministériel pour la réforme de l'Etat. S'il ne pouvait être envisagé de rupture brutale au niveau des situations individuelles, du moins des réorientations claires devaient, à cette occasion, être arrêtées pour être mises en œuvre ensuite de façon progressive.

Au regard de cette ambition, et même si quelques inflexions et progrès peuvent être relevés, le bilan qui peut être dressé se révèle décevant, l'occasion offerte n'ayant manifestement pas été saisie. L'économie générale des nouveaux dispositifs reproduit trop souvent celle des anciens ; les conditions de mise en œuvre et le suivi d'ensemble des régimes indemnitaires n'ont que peu évolué; les politiques de modulation visant à tenir compte de la manière de servir ont encore un champ d'application et une intensité relativement restreints cependant que les modalités nouvelles de "rémunération de la performance" n'ont pas encore été mises en œuvre.

A – L'économie générale des nouveaux dispositifs

Au plan interministériel, la réforme des indemnités pour travaux supplémentaires n'a pas conduit à une évolution structurelle des régimes indemnitaires : en réalité, le nouveau système des IFTS a consisté à entériner en droit les pratiques préexistantes, à savoir l'existence de majorations des primes, consenties par des lettres du ministère du budget, et se traduisant par un rapport pouvant aller de 1 à 7 entre la prime réglementaire de base et la réalité en gestion¹⁸. L'instauration de maxima, d'une amplitude importante, devait du moins permettre que les plafonds réglementaires des IFTS et de l'IAT ne soient pas transgressés et aussi créer des marges nouvelles de modulation individuelle à la hausse.

S'agissant des nouvelles IHTS, le régime est similaire à celui qui le précédait : néanmoins, le principe de la subordination du versement de ces indemnités à la mise en œuvre par l'employeur de moyens de contrôle automatisé, sauf cas particuliers, constitue un indéniable progrès.

Au ministère chargé de l'économie et des finances, le nouveau dispositif indemnitaire, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2003, est le fruit d'une régularisation juridique et non d'une refondation en substance. La situation indemnitaire préexistante n'a pas été bouleversée et il a

18) Tel fut par exemple le cas des personnels administratifs supérieurs des services déconcentrés (PASSD) de l'équipement jusqu'en 1998.

simplement été substitué à une multitude de primes qui étaient loin d'avoir toutes une base juridique solide, un « étage ministériel » constitué de la prime de rendement, de l'indemnité différentielle et, clé du régime régularisé, de l'ACF présentée précédemment.

Or, les caractéristiques de cette dernière limitent fortement le progrès en termes de lisibilité qu'aurait pu représenter la régularisation juridique des primes et indemnités du ministère. En premier lieu, ses critères d'octroi (responsabilité, expertise, sujétion ou contrôle) peuvent se cumuler pour un même agent sans limitation précise. En second lieu, le coefficient multiplicateur institué par le décret ne poursuit pas principalement, dans la pratique, l'objectif énoncé, à savoir tenir compte des caractéristiques des fonctions et de la manière de servir des agents mais a en réalité pour effet de conférer à l'administration gestionnaire une considérable latitude pour construire des barèmes de gestion à sa convenance, en raison des niveaux extrêmement élevés des plafonds réglementaires autorisés par les arrêtés. Enfin, ces barèmes, dans lesquels réside en fait l'essentiel du dispositif, ne sont ni publiés ni connus des autres directions.

De surcroît, le cadre réglementaire nouveau épouse lui même la diversité des composantes du ministère : on peut en particulier relever que la valeur du point d'ACF change selon les arrêtés sans qu'il y soit apporté la moindre justification. Aussi, les barèmes de gestion sont-ils extrêmement différents les uns des autres dans leur contenu et dans leur structure : cela va de quelques dizaines de pages à la DGCP à plusieurs centaines pour l'administration centrale ou la DGDDI ; alors que certains barèmes font prévaloir une logique fonctionnelle tel celui de la DGI, d'autres ne traduisent que la reconduction de l'existant comme celui de la DGDDI, ce qui démontre qu'aucune vision ministérielle d'ensemble n'a présidé à leur élaboration.

Quelques exemples de l'hétérogénéité du système peuvent être donnés.

A l'administration centrale, l'architecture mise en place par les arrêtés d'application est complexe ; les différents arrêtés ne retiennent ni les mêmes critères ni la même valeur du point d'ACF ; certains d'entre eux ne respectent pas la logique fonctionnelle car ils font varier l'indemnité seulement en fonction du grade ; la structure des barèmes de gestion est complexe et ne correspond pas à la logique fonctionnelle de l'ACF ; des primes spécifiques ou, en vertu d'annexes au barème, des abondements, peuvent être alloués.

A la DGI, l'arrêté d'application s'efforce de respecter une logique fonctionnelle mais le barème de gestion laisse une grande marge de manœuvre aux gestionnaires.

A la DGCP, l'arrêté d'application fait prévaloir une logique fonctionnelle tandis que le barème de gestion, plus concis que les autres, ne précise pas les règles de cumul de critères et, grâce au jeu du coefficient multiplicateur, laisse aussi une grande marge de manœuvre aux gestionnaires.

A la DGDDI, si l'arrêté d'application retrace bien la logique fonctionnelle de l'ACF, tout en mentionnant de façon lisible les strates hiérarchiques ou statutaires, le barème met en place un système complexe qui distingue deux étages et s'écarte sensiblement du cadre fixé dans l'arrêté, laissant toute liberté aux services gestionnaires ; de plus, des « majorations » d'ACF, annexes au barème, permettent de couvrir tout le champ du régime indemnitaire préexistant, y compris les primes les plus spécifiques et désuètes (prime de carénage dont le montant dépend de la taille du navire, indemnité de garde des chapiteaux d'alambic dont le montant est fixé par un barème annuel par chapiteau).

Au total, la reconstruction du système indemnitaire n'a pas encore été réellement engagée en dépit de quelques progrès, par exemple à la DGCP.¹⁹ Le système n'a progressé ni du point de vue de la transparence ni au plan fonctionnel. Il continue en particulier à se caractériser par une survalorisation des fonctions comptables²⁰.

19) La régularisation s'est accompagnée au ministère chargé de l'économie et des finances (c'est le seul cas recensé) de l'instauration par décret n° 2002-711 du 2 mai 2002 d'une indemnité différentielle garantissant à chaque agent que le nouveau système ne se traduirait par aucune perte de rémunération. Le nombre des bénéficiaires de cette indemnité permet d'appréhender l'ampleur des modifications provoquées par les nouveaux textes. A cet égard, seule la DGCP fait apparaître des chiffres significatifs: 5 600 bénéficiaires en 2002 (pour un montant moyen de 1 818 €) et encore 5 018 bénéficiaires en 2003 pour un montant moyen de 1 574 €).

20) A titre d'illustration, les barèmes de gestion de l'année 2003 applicables à l'allocation complémentaire de fonctions étaient les suivants:

- Trésorerie générale de 1^{ère} catégorie: 149 591 € /an modulables à l'intérieur d'une fourchette de + ou -10 % ;
- Recette divisionnaire des Impôts du 1^{er} groupe (DGI): 82 628 €/an ;
- Recette régionale des Douanes (la mieux dotée): 128 605 €/an.

Il convient de noter que ces montants d'allocation complémentaire de fonctions s'ajoutent au traitement indiciaire principal et aux deux premiers étage indemnitaires (qui équivalent à un peu plus de 25% du traitement indiciaire).

La Cour a bien relevé que l'objectif prioritaire visé par le ministère chargé de l'économie et des finances en 2002 était de consolider juridiquement les régimes existants. Mais cet objectif premier s'inscrivait dans une perspective de rationalisation et d'harmonisation et donc d'une refonte de la substance même des régimes indemnitaires qui n'a pratiquement pas encore été mise en œuvre. Cette refonte ne saurait maintenant être différée sous peine de s'installer durablement dans le système actuel qui, pour l'essentiel, se limite à la régularisation juridique de l'existant et en reproduit les défauts.

Au ministère chargé de l'intérieur, pour les personnels gérés par la DGPN, la période récente a été marquée par une simplification du dispositif applicable aux officiers et aux personnels administratifs. En revanche, la situation des agents du corps de maîtrise et d'application demeure caractérisée par la grande complexité du régime, qui s'explique pour partie par la variété des missions et des conditions de travail, mais aussi par la création incessante de nouveaux avantages qui viennent parfois compenser des sujétions identiques.

Tel est, par exemple, le cas des indemnités destinées à prendre en compte la localisation des emplois, de façon à faciliter l'affectation en secteur difficile. Les agents relevant des SGAP de Paris et de Versailles bénéficient ainsi, avec des périmètres variables, des primes suivantes qui sont parfois compatibles et donc redondantes, parfois exclusives l'une de l'autre : indemnité de fidélisation, indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques, indemnité pour exercice sur poste difficile, indemnité pour sujétions exceptionnelles. Au surplus, l'attribution de certaines indemnités, dont l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques, aux agents des corps actifs affectés dans les services centraux tend à transformer cette prime en indemnité pour vie chère, avec le coût budgétaire et le risque de dilution qui s'attache à une telle extension.

Ce dispositif coûteux et complexe n'a pas atteint ses objectifs de stabilisation des effectifs en région parisienne, comme le montre la très forte rotation des personnels de cette zone. Les conséquences de cette situation ont été tirées par la DAPN qui a introduit, dans le cadre du protocole du 17 juin 2004 sur la réforme des corps et carrières, une obligation statutaire de durée plus longue de séjour dans le premier poste.

Au ministère chargé de la justice, l'effort significatif de régularisation des régimes indemnitaires ne s'est pas accompagné d'une véritable refonte, les textes pris et surtout leur application ayant le plus souvent conduit à maintenir les avantages acquis par chaque catégorie

d'agents. La seule évolution notable a consisté en l'instauration de la « prime modulable » des magistrats²¹.

A l'administration pénitentiaire, par exemple, la situation n'a guère évolué en termes de cohérence du dispositif : ainsi, en 2003, un peu plus d'une trentaine de primes pouvaient être versées mais six indemnités représentaient plus de 95 % de la dépense totale en métropole, dont 55 % pour la seule prime de sujétion spéciale et 20 % pour l'indemnité horaire.

Aux ministères chargés de l'équipement et des affaires sociales et de l'emploi, la situation ne peut être comparée à celle des précédents ministères puisque, pour l'essentiel, les agents sont régis par des dispositifs de nature interministérielle. Une exception notable est constituée, au ministère chargé de l'équipement, par l'indemnité spécifique de service (ISS) des corps techniques qui est un système combinant les grades, l'affectation géographique et la modulation individuelle : ce régime, d'une conception intéressante, pose cependant un problème de cohérence avec les primes des corps administratifs de l'équipement dans la mesure où son niveau entraîne des distorsions de rémunération entre filières technique et administrative.

B – Les systèmes de gestion des primes

Les systèmes de gestion des primes et indemnités demeurent défaillants ou expérimentaux.

Au ministère chargé de l'économie et des finances, si la direction du personnel, de la modernisation et de l'administration (DPMA) a joué un rôle important lors de la mise en place du nouveau dispositif, elle n'assure pratiquement aucun suivi. Certes, la DPMA procède à l'examen des textes indemnitaires avant décision, de même que les arrêtés et barèmes transitent par elle avant d'être validés par le secrétaire général du ministère, ce qui traduit un progrès par rapport à la situation antérieure dans laquelle elle ne disposait même pas de l'information sur les régimes indemnitaires des différentes composantes du ministère. En revanche, elle ne dispose d'aucun élément de suivi statistique des dépenses indemnitaires ni d'un système d'information qui permettrait de vérifier que les primes servies sont conformes au cadre réglementaire et au barème de gestion et d'apprécier les conditions dans lesquelles les marges de manœuvre offertes par ces barèmes sont effectivement utilisées, chaque gestionnaire étant laissé libre de gérer comme il l'entend.

21) Voir infra, C 1.

Compte tenu du manque de transparence du nouveau système indemnitaire et du niveau élevé des plafonds autorisés, la Cour ne peut que souligner l'absolue nécessité d'organiser un dispositif de suivi fiable et une remontée centrale d'informations qui puissent être analysées. Dans la logique de la LOLF et au regard de l'exigence de transparence des rémunérations des fonctionnaires, il serait, de surcroît, souhaitable que ces données fussent régulièrement rendues publiques par le ministère chargé de l'économie et des finances mais aussi par les autres départements ministériels, par exemple dans le cadre des "rapports annuels de performance"²².

Au ministère chargé de l'intérieur, pour les personnels gérés par la DGPN, la Cour a observé la persistance d'un certain nombre de défaillances en matière de contrôle interne. Si la direction de l'administration de la police nationale suit l'exécution du budget, elle n'assure pas une coordination suivie de la politique de rémunération des SGAP. Elle n'a pas davantage veillé à un renforcement des vérifications sur un certain nombre de points relevés lors du contrôle précédent, tels le contrôle et la justification du caractère « intensif » du travail de nuit, les conditions de versement de l'indemnité représentative de l'activité de déminage ou encore la forfaitisation des indemnités versées aux médecins vacataires. Malgré des progrès récents, l'outil informatique ne permet pas de prévenir les nombreuses irrégularités subsistantes. On peut relever qu'en dépit de la vigilance du contrôle financier, le nombre des suspensions de paiement par le comptable demeure élevé : plus de 500 suspensions ont été décidées par la payeuse générale du trésor pour le seul premier semestre 2004.

Le respect en gestion des taux moyens de prime n'apparaît pas non plus certain tandis que des exemples de cumul de primes incompatibles entre elles ou encore la perception de primes indues ont été décelés par la Cour lors de son contrôle.

Au ministère chargé de la justice, la gestion des primes n'a guère évolué dans un sens plus dynamique.

Ainsi, à l'administration centrale, pour les personnels administratifs, l'IAT n'est gérée que comme un mécanisme de consolidation des anciennes indemnités forfaitisées et le système automatisé de contrôle des nouvelles indemnités horaires n'a pas été mis en place. A l'administration pénitentiaire, en dépit du nombre et du coût de ces dernières qui justifierait une grande rigueur, il n'est pas établi de

22) Prolongeant les informations communiquées dans le rapport annuel pour 1999, le rapport d'activité joint à ce rapport contient des éléments chiffrés concernant les primes des magistrats des juridictions financières.

« pointage » des heures supplémentaires des personnels de surveillance, à l'exception de ceux en poste fixe, l'organisation des services étant jugée suffisante par la direction de l'administration pénitentiaire pour contrôler leur activité.

En revanche, *au ministère chargé de l'équipement*, une évolution de la méthode de programmation et de suivi des crédits indemnitaires a été réalisée en 2004. Ainsi, une circulaire du 10 mai 2004 a mis en place une programmation commune du régime indemnitaire. Elle avait été précédée d'une expérimentation portant en 2003 sur les personnels techniques, d'entretien et d'exploitation.

La programmation et le suivi des crédits indemnitaires sont désormais homogénéisés, qu'il s'agisse du processus de détermination des enveloppes indemnitaires pour les services, du rythme de délégation des crédits, du rappel des règles de mise en œuvre des primes, du compte-rendu d'exécution.

Des éléments de bilan, communiqués sur l'expérimentation menée en 2003, montrent que cette démarche a permis aux services de mieux assurer la programmation de leurs dépenses et de rapprocher les montants du budget prévisionnel et les primes de ces corps.

Une expérimentation d'harmonisation des primes au niveau régional a aussi été lancée. Trois directions régionales de l'équipement (Poitou-Charentes, Haute-Normandie et Rhône-Alpes) conduisent une expérimentation relative à la gestion indemnitaire, notamment pour l'harmonisation des indemnités forfaitaires et la répartition des dotations indemnitaires du chapitre 31-94 entre les différents services. Cette expérimentation d'une "gestion indemnitaire régionale" confère des pouvoirs substantiels aux directeurs régionaux qui président une commission d'harmonisation des primes : à cet effet, ils réunissent tous les chefs de service de la région afin de procéder à la relecture collective des coefficients individuels pour les agents de catégorie A, s'assurent du respect des règles prévues par les circulaires indemnitaires concernant les agents de catégorie B et C ainsi que pour les agents contractuels et remédient aux éventuelles discordances constatées dans les pratiques des services, débattent de la répartition en cours et des améliorations à apporter au dispositif.

En administration centrale, il existe désormais un « comité inter-directions de coordination des primes en administration centrale » qui réunit les directeurs ou chefs de service d'administration centrale sous la présidence du directeur du personnel et des services : mis en place en 2002, il procède à la relecture collective des attributions individuelles proposées par les directions pour les attachés principaux, débat du bilan

de la répartition au cours de l'exercice précédent et évoque les améliorations à apporter au dispositif.

C – Les politiques de modulation

1 – La modulation des primes dans les ministères

La modulation constitue un des éléments traditionnels de la gestion indemnitaire puisque la prise en compte de la manière de servir est invoquée dans nombre de textes indemnitaires, et ce, depuis l'entre deux guerres²³. Cependant, la Cour, prolongeant en cela les travaux récents du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics²⁴ n'a pu que constater qu'elle n'était nullement généralisée dans les administrations contrôlées.

Au ministère chargé de l'économie et des finances, la modulation des primes en fonction du mérite n'est mise en œuvre que de façon très partielle. Le périmètre de la modulation est hétérogène d'une direction à l'autre, son support exclusif étant cependant dans tous les cas l'ACF, puisque la pratique au ministère est de servir l'IFTS et la prime de rendement au maximum : ainsi, on peut poser comme règle générale qu'un fonctionnaire du ministère, qu'il s'agisse de l'administration centrale ou des services déconcentrés, dispose d'une « base indemnitaire » représentant plus du quart de son traitement brut annuel, avant ACF.

Concrètement, la modulation ne concerne que 4 % de l'effectif total du ministère et se limite à une partie des personnels de catégorie A, le pourcentage d'agents concernés variant selon les directions : ainsi, il est de 22,5 % en administration centrale, les emplois de direction en étant exclus, mais est marginal à la DGI (2,5 % des effectifs) et à la DGCP (1,1 % des effectifs). Pour les seuls agents de catégorie A, moins de 20 % des cadres des directions ont une rémunération partiellement modulée : si 86,5 % des agents sont concernés à l'INSEE, 70 % en administration centrale et 32,3% à la DGDDI, ce n'est le cas que de 6,4 % à la DGCP et

23) Ainsi, la prime de rendement d'administration centrale fut instituée dès 1926 avant d'être consolidée en 1945. Le décret du 6 août 1945 précise que les primes de rendement sont "essentiellement variables et personnelles" et qu'elles doivent être attribuées "compte tenu de la valeur et de l'action de chacun des agents appelés à en bénéficier".

24) Rapport d'avril 2004 sur la gestion des régimes indemnitaires et la modulation des primes.

de moins de 10 % à la DGI. Cette diversité démontre qu'il n'existe aucune politique ministérielle quant à la définition du champ de la modulation des primes, même limité à la catégorie A, et que les grandes directions à réseau (DGI et DGCP) se caractérisent par une application de la modulation très réduite. Quant aux catégories B et C, à la suite des conflits sociaux de 1989-1990, il a été décidé de ne plus moduler leurs indemnités.

Le ministère entend, en revanche, sur la base d'une circulaire du 21 janvier 2004, mettre en place un nouveau dispositif d' "évaluation-notation" visant à traduire, dans la rapidité de l'avancement, la qualité des services rendus par chaque agent. Ce dispositif repose sur l'appréciation annuelle de l'activité de chaque agent réalisée à l'occasion d'un entretien individuel contradictoire d'évaluation avec son supérieur à partir de critères précis. De cette appréciation découlera le rythme d'avancement à travers l'attribution ou non de "réduction d'ancienneté" permettant d'accéder plus rapidement à l'échelon supérieur. Aucun jugement ne peut encore être porté sur les conditions de mise en oeuvre et l'impact effectif de cette "évaluation-notation" renouvelée qui commencera à être mise en oeuvre en 2005. Il convient toutefois de souligner que cet outil de modulation qui, dans son principe, est inhérent à une fonction publique de carrière et fait partie depuis 1945 du statut général suppose, pour être utilisé efficacement, que soit effectivement proscrite, en pratique, toute gestion mécanique, c'est à dire par rotation des attributions de réduction d'ancienneté.

En outre, s'il confère bien un bénéfice financier substantiel à son titulaire cet avantage est permanent et définitivement acquis alors que la modulation indemnitaire est, elle, par nature réversible. Enfin, une utilisation massive de cet outil aux fins de différenciation entre agents risque d'aboutir à terme à la nécessité de plans massifs de requalification catégorielle. C'est dire que, sans aucunement en négliger l'intérêt, il ne saurait tenir lieu, à lui seul, de politique de modulation et être exclusif de l'utilisation simultanée d'autres instruments. Il est pour le moins paradoxal de constater qu'alors que la vocation même d'un système indemnitaire est de pouvoir introduire de la souplesse et de la variabilité, le ministère qui dispose du niveau moyen d'indemnités le plus élevé fait un usage plus que parcimonieux de la modulation.

Au ministère chargé de l'intérieur, pour les personnels relevant de la DGPN, le régime indemnitaire, quoique formellement propice à la modulation, n'a jusqu'à aujourd'hui donné lieu qu'à une très faible différenciation des rémunérations. Pour l'essentiel, la différenciation des primes tend à devenir géographique : ces avantages, qui visent à stabiliser les effectifs dans les zones où l'exercice des fonctions présente des

difficultés, - et dont la relative inefficacité a été soulignée précédemment - revêtent un caractère totalement forfaitaire et ne varient pas en fonction de la qualité du travail de l'agent.

Cependant, il aurait pu être espéré que la forte augmentation des rémunérations accessoires dans les années récentes ait pour contrepartie une modulation des primes en fonction de la manière de servir des agents. Dans sa réponse au rapport public particulier de décembre 1999, le ministre de l'intérieur s'était d'ailleurs engagé à ce que l'amélioration du régime indemnitaire des agents du corps de conception et de direction fasse l'objet d'une modulation liée au mérite.

De fait, cette volonté s'est traduite dans la plupart des textes pris au cours de la période récente, qui font une place au « mérite » par référence à la « manière de servir ».

Mais les données recueillies au cours du contrôle de la Cour tendent à démontrer, malgré leur caractère partiel²⁵, que les avantages effectivement servis revêtent en réalité un caractère largement forfaitaire.

Il en est ainsi tout d'abord de l'allocation de service, pour laquelle les statistiques transmises à la Cour, qui portent sur un échantillon réduit mais significatif, indiquent que la modulation négative, avec un taux inférieur à 90 %, porte sur des cas exceptionnels (trois dans les services centraux sur 413 agents, un à Orléans-Tours sur 223 agents), tandis que la modulation positive au-delà de 105 % n'est pratiquée que dans les services centraux (6 % des bénéficiaires) et à Dijon (1,4 %).

Il en va de même pour la prime de commandement, pour laquelle la modulation est peu encouragée par l'administration centrale, puisque la circulaire du 12 mars 1998 prise pour l'application du décret du 27 février 1998 présente une modulation à la baisse de plus de 10 % comme une mesure à réserver à des situations « tout à fait exceptionnelles » et à entourer de garanties quasi-disciplinaires.

Il convient aussi de relever que les deux plus importantes primes des corps actifs, l'ISSP et l'allocation de maîtrise, revêtent un caractère totalement forfaitaire.

Pour les personnels administratifs, la part variable dans le régime indemnitaire représente, si l'on se réfère aux taux moyens en vigueur au 1^{er} janvier 2004, au maximum 17 % pour les secrétaires administratifs de classe exceptionnelle et tombe jusqu'à 11,7 % pour les attachés.

25) La DAPN n'effectue pas de suivi général de la question et n'a pu, de ce fait, que fournir à la Cour des données très partielles sur les pratiques des SGAP.

Enfin l'indemnité de fonction des personnels scientifiques semble peu modulée au vu des données très fragmentaires qui ont été produites à la juridiction : seul le SGAP de Lyon procéderait à une différenciation des versements, dans seulement 3,33 % des cas, les modulations négatives de plus de 5 % concernant moins de 1 % de cette population.

Au ministère chargé de la justice, la pratique de la modulation est fort hétérogène.

A l'administration centrale, elle porte sur l'IFTS et la prime de rendement, dont une part est modulée, sauf pour les directeurs et emplois de direction dont l'ensemble des primes ne fait l'objet d'aucune modulation. Mais l'absence de circulaire exposant les modalités de la modulation et la référence à des notes de service dépassées de 1999 reflètent l'usure d'un système devenu inintelligible, peu motivant, dans lequel les modulations obtenues sont considérées comme acquises et qui doit, de toute manière, être réformé avec la mise en place du « troisième étage indemnitaire ».

Dans les services judiciaires, alors que les primes des magistrats n'étaient pas modulées, a été annoncée, en 2003, la création d'une prime modulable attribuée en fonction de la contribution du magistrat au bon fonctionnement de son service d'affectation. Toutefois, dans une première étape, une revalorisation de quatre points de la prime de fonction a été effectuée en octobre 2003 sans modulation, au motif d'un délai insuffisant de préparation des critères d'attribution et des modalités pratiques d'application, puis pérennisée à compter du 1^{er} janvier 2004 dans le cadre de trois décrets du 26 décembre 2003 qui ont déterminé les taux applicables et posé le principe de la fixation des indemnités par les chefs de juridictions.

La loi de finances pour 2004 a prévu une nouvelle revalorisation de quatre points de cette prime au 1^{er} octobre 2004, dont il est cette fois-ci prévu par circulaire qu'elle soit modulée à partir de cette date. Le taux moyen de la prime atteint désormais 8 % du traitement indiciaire et son taux maximum 15 % (respectivement 13 % et 20 % pour la Cour de cassation).

S'agissant des primes des fonctionnaires des services judiciaires, l'indemnité forfaitaire de fonction des greffiers en chef et greffiers comme l'indemnité spéciale des agents de catégorie C ne donnent lieu à aucune modulation au mérite, alors même que les textes réglementaires en ouvrent la possibilité.

A l'administration pénitentiaire, alors que la part des dépenses indemnitaires est passée de 25,6 % à 33,4 % des dépenses de rémunérations principales entre 1999 et 2003, la modulation demeure marginale.

Pourtant des tentatives de gestion active des primes ont pu être esquissées : ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2001, l'indemnité pour charges pénitentiaires peut être modulée en fonction de la manière de servir de l'agent sans pouvoir excéder un montant annuel, cette modulation ayant été la contrepartie de la revalorisation de l'indemnité. L'indemnité comprend donc deux taux annuels, le taux de base et le taux majoré réservé à certains agents, pouvant être partiellement modulé : mais, en réalité, les critères d'attribution de la part modulable n'ont pas été précisément définis et elle est répartie à raison du même montant pour chaque agent bénéficiant du taux majoré, population qui représente 90 % des agents percevant l'indemnité.

Certes, on peut relever l'existence d'une prime modulée, à savoir l'indemnité de responsabilité en détention, mais elle ne concerne que les emplois de direction des services déconcentrés, les directeurs et leurs adjoints, les chefs de service d'insertion et de probation et elle n'est basée, pour l'instant, sur aucune évaluation individualisée mais uniquement sur les effectifs encadrés et les fonctions exercées.

Au ministère chargé de l'équipement, la modulation n'existait réellement dans le passé que pour quelques corps de catégorie A d'administration centrale et pour les corps techniques dont le niveau de dotations indemnitaires le permettait. Hormis ces cas, les contrôles menés par la Cour en 1998-1999 n'avaient pas conduit à déceler de modulation pour les autres corps.

Ce sont bien, d'une part, les nouvelles marges indemnitaires offertes par les textes interministériels de 2002, d'autre part, les revalorisations des dotations budgétaires pour les indemnités par les lois de finances successives, qui ont permis de développer la modulation, dans la mesure où aucun agent n'y perdait.

En effet, en 2004, la politique de modulation est engagée au ministère chargé de l'équipement.

En administration centrale, les primes sont modulées, par corps et grade. En 2003, les dotations indemnitaires des titulaires d'emplois de direction d'administration centrale étaient modulées de + ou - 10 % autour du taux moyen afférent à l'emploi, sauf les primes des directeurs qui n'étaient pas modulées : pour les titulaires d'emplois de direction (sous-directeurs et chefs de service), il est prévu une étape 2004 à + ou - 15 % puis le passage à + ou - 20 %.

Il est vrai que l'augmentation significative des dotations pour tous les grades et emplois a permis de développer la politique de modulation : par exemple, pour les chefs de service, la dotation 2004 est supérieure de 4,39 % à celle de 2003. En catégorie B et C, les dotations budgétaires croissent de 9,3 % pour les secrétaires administratifs de classe exceptionnelle et de 12,1 % pour les adjoints administratifs.

Les primes des corps administratifs des services déconcentrés, dont les niveaux sont moins élevés en valeur absolue, sont modulées en 2004 de la manière suivante : +/- 5 % de la dotation globale de gestion pour les agents et adjoints administratifs, +/- 10 % pour les secrétaires administratifs, +/- 20 % pour les personnels administratifs supérieurs des services déconcentrés et les chargés d'études documentaires. La modulation est étendue ou en voie d'extension aux corps du permis de conduire et des transports terrestres. Il est envisagé qu'elle le soit aux assistantes sociales, infirmières et chargés d'études documentaires.

Le développement de la modulation pour les corps administratifs des services déconcentrés a aussi été rendu possible par l'augmentation des dotations.

L'élargissement de la modulation s'est aussi accompagné d'une évolution des procédures de fixation des dotations individuelles : afin de tenter d'éviter le risque d'alignement des primes de tous les agents sur la dotation budgétaire globale, les anciennes « commissions paritaires » associant les représentants du personnel à la fixation des coefficients individuels ont été supprimées au profit de nouvelles commissions mises en place pour évoquer les conditions générales de la répartition. La circulaire de gestion indemnitaire du 26 mai 2003 indique que « cette procédure respecte mieux ainsi, sans les confondre, les rôles respectifs de l'administration et des représentants du personnel ».

Les primes des corps techniques sont aussi modulées, avec une fourchette de modulation croissante selon le niveau du corps et donc de ses responsabilités.

Prévu par le décret n° 2003-799 du 25 août 2003, ce dispositif est précisé par une circulaire du 11 juillet 2003 relative à l'ISS. Celle-ci précise qu'« il revient aux chefs de service ou aux directeurs d'utiliser la modulation du coefficient individuel, de telle sorte que la valeur du coefficient individuel attribué à chaque agent reflète sa manière de servir mesurée notamment par son efficacité dans l'atteinte des résultats par rapport aux objectifs fixés et par le niveau de ses responsabilités comparé à ceux des agents de son grade ».

Un tableau fixe le coefficient de modulation individuelle selon les grades : il est, par exemple de 90 % à 110 % pour un dessinateur, de

73,5 % à 122,5 % pour un ingénieur divisionnaire des TPE, de 100 % à 160 % pour un ingénieur des ponts et chaussées nommé ou chargé des fonctions de directeur ou de chef de service d'administration centrale.

La circulaire prévoit aussi que si les représentants du personnel doivent être informés de la politique menée, les réunions avec eux n'ont pas vocation à aborder les coefficients de modulation individuelle des agents.

En revanche, les primes des corps maritimes échappent, elles, à toute modulation.

Des éléments de résultats sur la modulation effectivement pratiquée ont été communiqués par le ministère chargé de l'équipement. Ils concernent, d'une part, les personnels administratifs affectés en administration centrale, d'autre part, l'ISS des corps techniques : en revanche, concernant les personnels administratifs affectés en services déconcentrés, le ministère n'a pas été en mesure de communiquer des données.

Pour les personnels administratifs d'administration centrale, on constate que les « modulés à la baisse » sont peu nombreux, la répartition des agents s'opérant de façon majoritaire entre ceux qui sont dotés au taux moyen et ceux qui sont dotés au-dessus de celui-ci. Cette modulation qui concerne aussi les corps de catégorie B et C demeure donc perfectible. Pour des corps techniques, la modulation de l'ISS est pratiquée avec mesure.

La modulation est donc pratiquée au ministère chargé de l'équipement, mais encore de manière inégale et avec retenue.

Au ministère chargé des affaires sociales et de l'emploi, à l'exception des emplois de direction qui perçoivent des primes forfaitaires en fonction de l'emploi occupé, le principe mis en place en 1999 est celui de la modulation.

Dans le secteur de l'administration du travail, les attributions individuelles sont déterminées en fonction de la manière de servir à l'intérieur d'une fourchette recommandée comportant un minimum de 80 % des taux moyens annuels de référence et un maximum de 120 %. Une circulaire de 2002 a prévu que ces bornes doivent s'appliquer à 80 % des effectifs et que les attributions individuelles peuvent donc se situer en dehors de ces bornes pour 20 % des effectifs. La variation à la baisse du montant indemnitaire d'un agent ne peut se faire que par palier de 5 % par an et à l'issue d'un entretien entre l'agent et le chef de service puis de la notification écrite du motif de la minoration.

Un dispositif de concertation et de transparence a été mis en place à travers les comités techniques paritaires pour l'examen des règles régissant les modalités de gestion des rémunérations accessoires et du bilan de la mise en application du dispositif qui n'est disponible que pour l'administration centrale.

Il ressort de l'analyse du bilan réalisé pour 2002, portant sur les 939 agents de l'administration centrale, que 21,2 % des agents se situaient entre 95 et 105 % du taux moyen de référence. Si la borne inférieure de 80 % était relativement respectée dans la mesure où de l'ordre de 6 % des agents figuraient sous ce plancher (essentiellement des agents de catégorie B et C), plus de 12 % des agents se situaient au-dessus du plafond de 120 % (attachés et agents contractuels pour une bonne part). La modulation s'avérait donc effective entre un plancher et un plafond.

Concernant les services déconcentrés, le système de « parts fixes » et de « parts variables » en vigueur avant 1999, qui a été maintenu, ne permet qu'une modulation limitée.

Une enquête conduite par le ministère pour la catégorie C a toutefois montré que l'encadrement procède à une modulation relative dans la mesure où, en 2002, 60 % des agents se situaient au taux moyen, 13 % en dessous et 27 % au-dessus. Entre un agent « mal » primé et un agent très bien primé, l'écart pouvait représenter entre un demi-mois et un mois de salaire. La pratique de la modulation a pu être développée dans la période récente car le ministère a obtenu un rattrapage important de son enveloppe de crédits indemnitaires : le montant moyen des primes des agents de catégorie C des services déconcentrés a augmenté de plus de 50 % depuis 1999.

Dans le secteur de la santé et de la solidarité, le dispositif de modulation mis en place en 1999, et appliqué initialement aux seuls corps administratifs, a été étendu aux personnels médicaux en 2001, aux corps de la filière santé-environnement (ingénieurs du génie sanitaire, techniciens et agents sanitaires) en 2002, puis aux corps des services sociaux en 2003.

La fixation annuelle des attributions individuelles est déterminée à l'intérieur d'une fourchette recommandée comportant un minimum de 80 % des taux moyens annuels de référence et un maximum de 120 %. Au-delà de ces éléments qui constituent la dotation de base, des éléments de majoration de dotation interviennent pour certains services ou fonctions ou en raison des affectations géographiques.

En administration centrale, la modulation est effectivement pratiquée. Les agents dotés à plus de 120 % ne sont pas rares

contrairement à ceux à moins de 80 %. La concentration autour du taux moyen est plus forte dans les services déconcentrés.

Au total, pour le ministère chargé des affaires sociales et de l'emploi, en 1999, le dispositif mis en œuvre reposait sur des principes tendant à calculer les indemnités en fonction de la manière de servir. Toutefois, des éléments spécifiques sont assez vite apparus pour apporter un peu de souplesse grâce à la prise en compte de la nature des postes (encadrement, responsabilité) ou celle de la mobilité vers des régions moins attractives. Cependant, l'un des objectifs de la réforme indemnitaire qui visait à rapprocher les régimes en vigueur dans les deux secteurs du ministère, sur la base d'une circulaire commune et d'un rapprochement des taux moyens de référence, n'a pas été pleinement atteint.

Effective en administration centrale entre un plancher et un plafond, la modulation des primes peine à s'imposer dans les services déconcentrés.

2 – Les projets de « rémunération à la performance »

Le gouvernement s'est efforcé depuis deux ans de développer, dans le cadre d'une gestion des ressources humaines rénovée et plus dynamique, divers projets visant à mieux rémunérer la performance. Trois d'entre eux méritent d'être signalés.

- Ainsi qu'il a été indiqué auparavant, le « troisième étage indemnitaire » d'administration centrale, destiné à régulariser les déplaçonnements de la prime de rendement, devrait, au travers de l'« indemnité de fonctions et de résultats » (IFR), permettre une plus grande modulation de la rémunération, tenant compte des fonctions (en termes de responsabilités, d'expertise et de sujétion) et de la manière de servir de l'agent (appréciée au terme d'une évaluation).

La Cour souligne toute l'importance qui s'attache à ce que, par-delà les principes affichés dans les textes, les possibilités nouvelles offertes par le dispositif soient mises au service d'une politique résolue de modulation assise sur des bases rigoureuses et ne servent pas dans les faits à octroyer des mesures catégorielles. A cet égard, un suivi attentif, régulier et organisé de façon interministérielle sous l'égide de la DGAFP est indispensable pour éviter toute dérive et veiller, dans la durée, à la réalisation des objectifs visés.

La Cour relève également, qu'en dépit du fait que le ministère chargé de l'économie et des finances a décidé qu'à compter de 2004 un système de modulation indemnitaire (dans la limite de 10 % de la seule allocation complémentaire de fonction) serait appliqué aux directeurs et agents de direction, la coexistence de deux dispositifs indemnitaires distincts de « troisième étage », l'un propre à ce ministère, l'autre à vocation interministérielle, pose un évident problème de cohérence.

- L'expérimentation conduite pour moduler les primes de certains directeurs d'administration centrale s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre d'une communication du ministre de la fonction publique en Conseil des ministres du 22 octobre 2003 indiquant que « le principe de rémunération au mérite supposant transparence des rémunérations, clarté des objectifs et capacité à évaluer et reconnaître les résultats obtenus, a été adopté pour les emplois à la décision du gouvernement et que 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'Etat ».

Concrètement, une partie de la rémunération des directeurs d'administration centrale peut désormais être modulée, dans la limite de 20 % de leur rémunération globale de base, en fonction de leur capacité à atteindre les objectifs assignés à leur action et au vu des résultats obtenus.

L'expérimentation concerne les ministères chargés, de l'économie et des finances, de l'équipement, de l'agriculture, de l'intérieur ainsi que la DGAFP en 2004 et doit être généralisée en 2005 à l'ensemble des ministères.

- Un décret du 21 juillet 2004 a institué, au bénéfice des agents de la Police nationale, une prime de résultat exceptionnelle et prévu trois modalités d'attribution de la prime (collective, individuelle, participation à un événement exceptionnel) faisant l'objet d'enveloppes séparées. S'il est ambitieux en termes de démarche, ce texte ne s'appuie que sur des moyens financiers limités, la dotation pour l'année 2004 étant de 5 M €, soit 0,4 % du régime indemnitaire de la Police nationale. Comme aucune règle n'est fixée quant au nombre effectif des attributaires, l'effet incitatif de la mesure dépend entièrement de la capacité des directions centrales et de la préfecture de police de Paris à en limiter la distribution à un nombre réduit de bénéficiaires. Même si le ministère de l'intérieur entend, dans les années à venir, accroître la dotation budgétaire correspondante, une telle progression ne suffira pas à permettre d'asseoir une part significative de la rémunération sur la performance des agents ou des services. Cette part ne pourra augmenter, à masse budgétaire constante, que par redéploiement d'une partie des anciennes indemnités, fort peu modulées, au profit de la nouvelle prime pour résultats exceptionnels sans quoi

celle-ci ne constituerait qu'un étage indemnitaire supplémentaire se surajoutant à un système déjà complexe.

*

Ainsi, le bilan de la modulation dans les ministères est médiocre : faible, voire inexistante, dans les ministères les mieux dotés en indemnités comme celui de l'économie et des finances et celui de l'intérieur, pratiquée de manière plus significative dans des ministères comme l'équipement, le travail ou la santé, elle ne concerne pas jusqu'à présent les directeurs, voire les titulaires d'emplois de direction.

Les projets de rémunération à la performance mentionnés, pour lesquels aucune appréciation ne peut être formulée vu le calendrier de leur mise en place, devraient corriger partiellement ces lacunes. Cependant, les marges de souplesse qu'ils sont susceptibles d'offrir exigent que la transparence soit assurée et qu'à cette fin soient définis des critères objectifs de modulation au plan interministériel et des outils de compte-rendu, de mesure et d'analyse *a posteriori* communs, permettant ainsi de vérifier que le système ne dérive pas vers la forfaitisation. Il importe que les dispositifs nouveaux contribuent à transformer de l'intérieur le dispositif indemnitaire préexistant et ne se résument pas à l'adjonction d'un nouvel « étage » à un système pour le reste inchangé.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

Les investigations menées par la Cour confirment que si la régularisation juridique des primes et indemnités est bien engagée, le mouvement n'est pour autant pas totalement achevé cinq années après qu'il a débuté. Des irrégularités persistent, peu nombreuses mais concernant pour les plus importantes d'entre elles une fraction de l'encadrement supérieur de l'Etat. Il est impératif d'y remédier sans délai.

Le mouvement général de régularisation juridique, qui s'est le plus souvent accompagné de moyens budgétaires nouveaux, devait être mis à profit pour construire un système indemnitaire plus simple, transparent, correspondant aux priorités fonctionnelles de l'administration et faisant l'objet de modulations. Telles étaient la recommandation de la Cour et la volonté exprimée par le gouvernement.

Force est toutefois de constater à cet égard qu'en dépit de quelques inflexions positives relevées et tout en prenant en compte la durée -nécessaire des transitions en ce domaine, le bilan qui peut être dressé est décevant, l'occasion offerte n'ayant pas été saisie. En effet, l'économie générale des nouveaux dispositifs reproduit trop souvent celle des anciens ; les conditions de mise en œuvre et le suivi d'ensemble n'ont que peu progressé ; les politiques de modulation restent restreintes tant dans leur champ d'application que dans leur intensité. Aussi y'aurait-il un risque grave à ce que, une fois la remise en ordre juridique achevée, les administrations s'installent durablement dans les dispositifs actuels et s'abstiennent d'en poursuivre la réforme autrement que par l'adjonction de modalités spécifiques nouvelles de « rémunération à la performance ».

Loin d'être secondaire, la question des régimes indemnitaires est en effet au cœur de l'effort de modernisation de la gestion publique. De leurs caractéristiques dépendent pour une large part la mobilité entre services et administrations, la mobilisation des ressources disponibles sur les priorités fonctionnelles de l'heure et l'incitation à l'amélioration de la performance collective et individuelle des agents.

La Cour estime donc indispensable que, sur la base d'orientations gouvernementales fermes, la réforme des régimes indemnitaires soit réellement engagée afin de parvenir à une gestion à la fois plus harmonieuse et plus dynamique des ressources humaines dans la fonction publique de l'Etat.

Elle recommande à cet effet que pèse sur chaque ministère une obligation de transparence afin qu'il soit rendu compte chaque année précisément des conditions de mise en œuvre en leur sein des dispositifs indemnitaires ainsi que des progrès réalisés dans l'application des orientations interministérielles énoncées.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE

Après plusieurs séries de contrôles sur le thème de la fonction publique, la Cour a souhaité dresser un bilan approfondi de la « refondation indemnitaire » initiée en 1999.

L'insertion au rapport public annuel appelle les observations suivantes de la part du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

I – AU PLAN INTERMINISTÉRIEL

1. La régularisation juridique des primes et indemnités est quasiment achevée

Comme le souligne l'insertion, le bilan de la régularisation des primes et indemnités dans la fonction publique civile de l'État est substantiel, cinq ans après la première intervention de la Cour. Désormais, les rémunérations annexes des agents ont, dans la plupart des cas, des bases juridiques régulières.

A cet égard, le bilan quantitatif établi par la Cour, qui fait apparaître que plus de 60 décrets et 150 arrêtés d'application ont été pris aux plans interministériel et ministériel pour mener à bien la régularisation des régimes indemnitaires est tout à fait significatif.

La Cour note que cette régularisation a fréquemment été accompagnée d'augmentations conséquentes des dépenses indemnitaires.

Ce phénomène semble inévitable, car la transparence sur les rémunérations annexes facilite la comparaison entre ministères ou services et alimente donc les revendications salariales.

Par ailleurs, la progression des dépenses indemnitaires qui est relevée au ministère de l'Intérieur et au ministère de la Justice est davantage liée aux importants moyens dégagés par les lois d'orientation et de programmation, à la fois en termes d'effectifs et de mesures catégorielles, qui ont été prises dans ces domaines qu'au seul effet des régularisations.

Au plan interministériel, la Cour relève que la principale irrégularité qui demeure concerne les compléments indemnitaires versés à certains fonctionnaires des administrations centrales, en particulier aux titulaires d'emplois de direction.

Elle note la publication du décret n° 2004-1082 du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats (IFR) mais regrette que les arrêtés d'application n'aient pas été encore publiés au 15 octobre 2004. Elle déplore enfin le manque d'homogénéité entre les textes publiés en 2002 et le dispositif de 2004.

L'IFR va en effet permettre d'achever la régularisation des régimes indemnitaires en administration centrale. Cette indemnité s'inspire très directement de l'allocation complémentaire de fonctions (ACF), instituée au ministère chargé de l'économie et des finances.

Le Gouvernement a cependant souhaité que ce dispositif soit simplifié et qu'il permette la mise en œuvre progressive d'une rémunération fondée sur les résultats obtenus par les agents.

Ces adaptations ont permis d'instaurer un outil indemnitaire évolutif (cf. infra) qui tient compte de nouvelles orientations en matière de gestion des ressources humaines et va donc au-delà de la simple logique de régularisation qui sous-tendait les textes de 2002.

Les arrêtés d'application relatifs à l'IFR pour ce qui concerne les ministères chargés de la justice, de l'équipement, de l'emploi et de la santé, de la culture, de l'éducation et de la jeunesse et des sports ont été publiés au Journal officiel du 25 novembre 2004, les arrêtés relatifs aux autres ministères devant être publiés dans les semaines à venir. Par ailleurs, l'IFR a vocation à s'appliquer au ministère chargé de l'agriculture en 2005 ; elle se substituera donc au dispositif instauré en 2002.

S'agissant des anomalies persistant dans les administrations examinées par la Cour, les réponses formulées par le ministère chargé de la fonction publique et les ministères concernés n'appellent pas d'observation particulière.

2. La refonte des dispositifs indemnitaires va être amplifiée

Au plan interministériel, un travail technique est envisagé en 2005 par les ministères chargés de la fonction publique et du budget, avec les ministères, afin de déterminer les conditions permettant d'intégrer progressivement les deux premiers niveaux indemnitaires (indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et prime de rendement) dans le troisième niveau nouvellement créé par l'IFR.

L'IFR deviendrait donc, à terme, un niveau unique pour les cadres en fonctions dans les administrations centrales. Une simplification des dispositifs qui s'appliquent aux personnels n'entrant pas dans le champ de l'IFR sera parallèlement étudiée.

Cette simplification de l'architecture et de la gestion pratique des attributions indemnitaires, qui pourra générer quelques économies de fonctionnement, ira également dans le sens d'une plus grande transparence et d'une meilleure lisibilité des primes dans la fonction publique.

L'extension de cette importante refonte indemnitaire aux cadres des services déconcentrés devra ensuite être expertisée.

De façon plus générale, s'agissant des projets de rémunération permettant de mieux prendre en compte la performance individuelle ou collective, la direction du Budget considère, comme la Cour, que les marges de souplesse nouvelles doivent être accompagnées par la définition de critères objectifs de modulation, d'outils de compte-rendu, de mesure et d'analyse, permettant d'éviter que le système ne dérive vers la forfaitisation.

Par ailleurs, ainsi que le suggère la Cour, deux autres chantiers de réforme d'indemnités à caractère interministériel vont être ouverts : celui des indemnités d'enseignement et de jury (décret n° 56-585 du 12 juin 1956) et celui de la prime associée aux fonctions informatiques (décret n° 71-343 du 29 avril 1971).

Ces textes ont en effet vieilli et les conditions d'octroi ne sont plus adaptées au contexte professionnel actuel. La refonte de ces dispositifs doit donc être engagée.

Après le travail intense de régularisation qui a été engagé depuis 2002, ces nouveaux projets de réforme devraient contribuer à mieux articuler les outils indemnitaires à la gestion des ressources humaines et à responsabiliser encore davantage les gestionnaires et les agents.

ii – en ce qui concerne le minefi En tant que gestionnaire

A de nombreuses reprises, la Cour et le Parlement ont sévèrement critiqué le dispositif indemnitaire du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI), lui reprochant son opacité et ses irrégularités. Le travail mené par les services du MINEFI donne désormais à ce dispositif transparence et régularité.

Tout en qualifiant l'entreprise de régularisation juridique de substantielle, le rapport de la Cour souligne la permanence d'une anomalie, au MINEFI, relative à la surindiciation dont bénéficient des comptables supérieurs de la DGCP, de la DGI et de la Douane.

Le MINEFI, après s'être concentré sur la régularisation des dispositifs indemnitaires (mai 2002), s'est attaché dans un deuxième temps à élaborer de nouvelles dispositions réglementaires permettant d'assurer aux titulaires des postes comptables les plus importants, sous des formes nouvelles, le strict maintien du traitement dont ils disposaient en application de l'article 62 du code des pensions. En effet, la réintégration des ressources extra-budgétaires, résultant notamment de l'abandon par la DGCP de l'activité d'épargne, ne permettait plus de s'appuyer sur cet article du code des pensions qui fondait le régime des surindiciations.

Le MINEFI a saisi le ministère chargé de la fonction publique en janvier 2003 de propositions qui, combinant la création de nouveaux grades fonctionnels au sein des statuts et une bonification indiciaire, permettaient de reconnaître de manière équivalente les responsabilités particulières de ces cadres exerçant des fonctions comptables. Au terme d'échanges avec la Fonction Publique, la régularisation devrait pouvoir trouver dans l'élaboration de statuts d'emplois comptables, en cours de finalisation dans les services du MINEFI, une réponse pour les comptables autres que les TPG.

Il est encore précisé que, quel que soit le dispositif mis en oeuvre, la régularisation n'aura pour effet que de consolider l'existant en matière de pension, les rémunérations globales d'activité des comptables actuellement surindiciés ne seront pas améliorées. Autrement dit, l'augmentation des traitements indiciaires s'accompagnera d'une révision à la baisse symétrique des régimes indemnitaires.

Cette régularisation ne doit pas avoir pour effet d'améliorer la situation globale des intéressés, mais elle ne doit pas non plus les pénaliser.

Comme le MINEFI l'a toujours indiqué depuis 2003, l'adoption de nouveaux textes fondateurs dans le domaine indemnitaire s'est inscrite dans une optique de régularisation juridique et non de refondation, à l'exception notable de la DGCP.

L'allocation complémentaire de fonction (ACF) préserve toutefois pleinement l'évolution des pratiques de gestion. Cette évolution se reflète dans la mise en oeuvre, à compter de 2004, pour les emplois de direction d'administration centrale et de n°1 des services déconcentrés, d'une modulation indemnitaire (ACF) tenant compte de la réalisation d'objectifs fixés par lettres de mission.

Le MINEFI applique de manière volontariste le nouveau dispositif de notation-évaluation, qui permet dans la durée une forte différenciation à la fois indiciaire et indemnitaire.

Ces orientations témoignent d'une inflexion des pratiques de gestion visant à mieux reconnaître, individuellement ou collectivement, la manière de servir.

Il est enfin précisé que l'IFTS permet à chaque attributaire de percevoir sur l'année 8,33 % de son traitement indiciaire brut soit l'équivalent d'un 13^{ème} mois. Les montants ainsi versés sont nettement inférieurs aux plafonds permis par la réglementation (décrets n°2002-62 et 63 du 14 janvier 2002 et arrêtés d'application de la même date).

*RÉPONSE DU MINISTRE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA
RÉFORME DE L'ETAT*

Vous trouverez ci-jointes les observations que je crois devoir formuler sur les différentes parties que contient cette insertion. Je tiens toutefois à vous communiquer préalablement mes observations générales sur l'important travail réalisé par la Cour.

Les différents contrôles de la Cour ont mis en évidence depuis cinq ans de multiples irrégularités en matière indemnitaire, qui sont aujourd'hui largement régularisées. Ce mouvement général devait être mis à profit pour procéder à une refonte globale des régimes indemnitaires. A cet égard, vous estimez que le bilan se révèle décevant. Vous ajoutez néanmoins que les projets de rémunération à la performance devraient corriger partiellement ces lacunes

La question indemnitaire est, comme vous le soulignez, au cœur de l'effort de modernisation de la gestion publique. C'est la raison pour laquelle j'entends promouvoir au sein du Gouvernement un important travail de réflexion et de concertation sur ces sujets afin de parvenir, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances, à la gestion harmonieuse et dynamique des ressources humaines de la fonction publique de l'Etat que vous évoquez.

Sur la partie de l'insertion relative à la régularisation juridique des primes et indemnités :

I - L'insertion souligne, à juste titre, le mouvement de régularisation d'une « ampleur incontestable » piloté par le ministère de la fonction publique entre 1999 et 2004 et le fait que la plupart des rémunérations annexes des agents de l'Etat ont désormais des bases juridiques régulières.

Le ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat reconnaît que ces évolutions se sont accompagnées d'une augmentation conséquente des dépenses indemnitaires et que quelques irrégularités persistent.

II - Il souhaite en outre rappeler les réformes en cours au niveau interministériel.

a) Il s'agit tout d'abord de la création d'une base réglementaire pour l'ensemble des compléments indemnitaires versés à des fonctionnaires d'administration centrale, directeurs, emplois de direction, administrateurs civils, attachés, par le décret du 13 octobre 2004 relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats.

Les arrêtés d'application de ce décret sont désormais parus. Les indemnités servies aux cadres des administrations centrales de l'Etat disposent ainsi aujourd'hui d'une base juridique.

Ces arrêtés définissent, de manière identique dans tous les ministères, les catégories d'agents concernées : directeurs, cadres de direction (chef de service, directeur adjoint, sous-directeur, directeur de projet), cadres supérieurs (administrateur civil, attaché principal), cadres experts (attaché principal, attaché). Ils fixent des barèmes largement cohérents d'un ministère à l'autre, et une valeur du point unique de vingt euros.

La rétroactivité de ces textes a permis d'éviter de prolonger d'un an la pratique des lettres du budget que dénonce le projet d'insertion.

b) La Cour évoque par ailleurs la nécessité de refondre le régime de la prime informatique, instaurée en 1971 et dont les conditions d'octroi ont vieilli, de même que les primes d'enseignement et de jury.

Le ministère de la fonction publique entend ouvrir en 2005 le chantier de la réforme de ces deux régimes indemnitaires.

III - L'insertion aborde ensuite les irrégularités persistant au niveau ministériel.

Sur ces points, le ministère de la fonction publique observe, comme le projet d'insertion le reconnaît, que des progrès notables ont été accomplis depuis cinq ans en matière de régularisation juridique. Les irrégularités persistantes sont aujourd'hui peu nombreuses.

La plus importante concernait les cadres des administrations centrales : avec la publication des textes créant l'indemnité de fonctions et de résultats, elle a désormais disparu.

Les autres appellent en revanche des corrections sans délai auxquelles le ministère de la fonction publique s'emploie activement. S'agissant plus particulièrement de la surindication accordée aux comptables, les échanges entre le ministère de la fonction publique et celui de l'économie et des finances ne sont à ce stade pas achevés.

Sur la partie de l'insertion relative à la refonte des régimes indemnitaires :

I - L'insertion regrette que le mouvement de régularisation juridique, désormais en grande partie achevé, se soit accompagné fréquemment de moyens budgétaires nouveaux sans contrepartie en termes de modernisation. Cet objectif a pourtant été exprimé par le Gouvernement et précisé à plusieurs reprises : il s'agissait d'introduire plus de simplicité, de transparence facilitant la mobilité, de cohérence avec les priorités fonctionnelles des services, ainsi qu'une réelle modulation individuelle ou collective.

La Cour relève quelques inflexions et progrès, telles que les modalités nouvelles de « rémunération à la performance », mais le bilan lui paraît globalement décevant.

Au niveau interministériel tout d'abord, le contrôle automatisé des heures de travail pour le versement des nouvelles indemnités horaires pour travaux supplémentaires a constitué un indéniable progrès, et le nouveau système des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires et de l'indemnité d'administration et de technicité, en instaurant des maxima importants, ont permis que les plafonds réglementaires ne soient plus transgressés et que des marges nouvelles de modulation individuelle soient créées.

Par ailleurs, la rénovation de la gestion des ressources humaines développée depuis deux ans est signalée par la Cour comme une amélioration importante. Le texte créant l'indemnité de fonctions et de résultats en administration centrale, en premier lieu, instaure le principe d'une modulation plus grande de la rémunération en tenant compte des responsabilités, de l'expertise, des sujétions et de la manière de servir appréciée au moyen d'une évaluation des agents. Le ministère de la fonction publique entend se donner les moyens de mettre en œuvre l'observation de la Cour, qui estime indispensable qu'un suivi régulier de la mise en œuvre de ce dispositif nouveau soit mené par la DGAFP, afin de veiller à la réalisation effective de ces objectifs.

Dans ce cadre rénové, la Cour évoque l'expérimentation de rémunération au mérite de certains directeurs d'administration centrale comme un progrès vers une meilleure rémunération de la performance. L'évaluation de cette expérimentation sera effectuée avant l'été 2005, en vue de sa généralisation éventuelle à l'ensemble des emplois de directeurs à l'été 2006.

Les autres dispositifs indemnitaires comportant un objectif de rémunération de la performance, tel celui de la prime de résultat exceptionnelle de la police nationale, paraissent encore d'une ampleur très limitée et présentent le risque d'une complexification supplémentaire des régimes indemnitaires ministériels.

Le ministère de la fonction publique partage l'objectif de modernisation de la gestion des ressources humaines. La mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances, en particulier, devrait permettre de diffuser et de renforcer les moyens d'évaluation de la performance individuelle et collective. L'outil indemnitaire constitue à cet égard un instrument privilégié de pilotage de la masse salariale, à condition d'en renforcer encore la simplicité et la lisibilité. A cette fin, le principe retenu depuis plusieurs années par le ministère de la fonction publique est de chercher à répondre aux besoins indemnitaires nouveaux exprimés par les

ministères à l'aide des dispositifs existants, à l'exclusion de toute création de prime ad hoc. Ceux-ci peuvent être adaptés ou restructurés à cette occasion.

II - Au-delà du constat de l'existant, le ministère de la fonction publique souhaite poursuivre un travail de modernisation dans les directions suivantes.

a) La création de l'IFR en administration centrale va conduire à reporter vers ce « troisième étage » l'essentiel de la modulation indemnitaire des personnels concernés. Dès lors, la distinction entre les trois étages ne semble plus justifiée : une fusion de l'IFTS, de la prime de rendement et de l'IFR doit être envisagée.

b) La réalisation de l'IFR en administration centrale conduit également à s'interroger sur la nécessité d'un dispositif comparable dans les services déconcentrés, pour les mêmes catégories de personnels. Il convient dans cet objectif d'étudier les pratiques existantes, afin de déterminer si une parité avec l'administration centrale est envisageable. Un mécanisme de reconnaissance de la performance collective pourrait à cette occasion être introduit dans ces services.

c) Par ailleurs, les remboursements de frais de déplacements sur une base forfaitaire sont parvenus à un stade de complexité qui pèse lourdement sur leur coût de gestion. De plus, les textes qui les régissent paraissent largement dépassés. Un passage aux frais réels doit aujourd'hui être envisagé.

d) Enfin, l'inadéquation des zones d'attribution de l'indemnité de résidence avec l'objectif originel de ce dispositif de compensation de la cherté du marché immobilier est un problème désormais reconnu. Son évolution suppose néanmoins une expertise approfondie étant donnée l'importance des sommes en jeu et du nombre des bénéficiaires.

III - Au niveau ministériel, par ailleurs, le ministère de la fonction publique regrette, comme la Cour, que les régularisations juridiques ne se soient pas traduites par une refondation plus substantielle des régimes indemnitaires.

En ce qui concerne le ministère de l'économie et des finances, on peut regretter que la création de l'ACF ne se soit pas traduite par une amélioration de la lisibilité du régime indemnitaire de ce ministère même s'il est vrai qu'il a mené une entreprise de régularisation juridique plus que de refondation.

Pour ce qui concerne le ministère de l'intérieur, le ministère de la fonction publique rejoint la Cour lorsqu'elle signale la création incessante de nouveaux avantages en faveur des agents du corps de maîtrise et d'application gérés par la DGPN, qui viennent parfois compenser des sujétions identiques et ajoutent à la grande complexité de leur régime indemnitaire.

Au ministère de la justice, l'absence de cohérence est révélée par le maintien de la trentaine de primes existant à l'administration pénitentiaire, alors que six d'entre elles représentent 95 % de la dépense totale en métropole.

L'absence de suivi ministériel de la gestion des primes préoccupe le ministère de la fonction publique. Cette absence ne permet pas de vérifier que les primes servies sont conformes au cadre réglementaire nouveau et d'apprécier que les marges de manœuvre qu'offre ce cadre sont effectivement utilisées. Ce manque de transparence lui paraît incompatible avec la logique de la LOLF.

Enfin, en matière de modulation des primes, c'est à l'initiative du ministère de la fonction publique que le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics a mis en évidence la pratique très partielle du recours aux attributions différenciées.

Au ministère de l'économie et des finances, la modulation ne concerne que 4 % de l'effectif total du ministère et se limite à une partie des fonctionnaires de catégorie A, très variable selon les directions.

Au ministère de l'intérieur, en dépit de la référence au « mérite », les avantages effectivement servis par la DGPN revêtent un caractère largement forfaitaire.

Au ministère de la justice, en administration centrale, les primes des directeurs et des personnels de direction ne font l'objet d'aucune modulation. En revanche, la modulation des primes des magistrats judiciaires est entrée en vigueur au 1^{er} octobre dernier.

Au ministère de l'équipement, la modulation a été développée grâce aux revalorisations des dotations budgétaires qui ont permis d'éviter qu'aucun agent n'y perde. De la même manière, la modulation a pu se développer dans la période récente au ministère des affaires sociales car ce ministère a obtenu un rattrapage important de son enveloppe de crédits indemnitaires. Cette modulation peine toutefois à s'imposer dans les services déconcentrés.

Le ministère de la fonction publique constate que les exemples cités montrent qu'il est encore difficile de moduler sans augmenter les crédits. De plus, la pratique de la modulation est un élément d'une modernisation globale de la gestion des ressources humaines. Elle ne peut être mise en œuvre que de manière cohérente avec les autres éléments de cette modernisation. Ainsi par exemple, la modulation indemnitaire n'est pas le seul instrument de reconnaissance de la qualité des services rendus par chaque agent : l'accélération des avancements d'échelon peut également être utilisée. L'insertion mentionne l'utilisation de cet outil au ministère de l'économie et des finances.

La conduite de la réforme des structures des rémunérations doit intégrer ces liens de cohérence et de complémentarité, dans le sens d'un renforcement de la logique fonctionnelle de la dynamique des primes. La création de l'IFR crée à cet égard un espace de modulation nouveau et important, combinant un critère fonctionnel et un critère de performance individuelle.

Il serait souhaitable, dans ces conditions, que la Cour élargisse son champ d'investigation à l'ensemble des instruments de gestion des rémunérations, afin d'évaluer l'incidence de leur usage combiné.

De son côté, le ministère de la fonction publique entend poursuivre la politique indemnitaire interministérielle qu'il a initiée et qui a abouti à la création de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et de l'indemnité de fonctions et de résultats (IFR). La reconnaissance effective des contraintes fonctionnelles des postes occupés et celle de la performance – qu'elle soit collective ou individuelle – sont les deux axes de cette politique, qui doit aboutir à une nouvelle architecture des rémunérations, plus lisible et compréhensible des personnels.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES

La Cour relève la très forte progression des dépenses indemnitaires dans la police nationale. Il convient tout d'abord de préciser que les effectifs durant cette période ont progressé. Ainsi, entre 1999 et 2003 les effectifs des corps actifs de la police nationale ont augmenté : plus de 5 000 emplois dans le corps de maîtrise et d'application ont pu être créés (3.500 emplois nets et 1.500 emplois par redéploiement).

Par ailleurs, l'essentiel de l'augmentation des dépenses indemnitaires est lié à une situation conjoncturelle née de l'application du protocole d'accord du 29 novembre 2001. A ce titre, il a été prévu le doublement de l'allocation de maîtrise servie aux gardiens de la paix et l'augmentation de deux points d'ISSP pour l'ensemble des personnels actifs de la police nationale soit un coût total de 157,07 M€.

La Cour met en avant la rétroactivité des textes instituant les primes. Cette situation ne peut être contestée ; elle fait suite au protocole d'accord signé avec les partenaires sociaux le 29 novembre 2001. Il convient de préciser que les crédits nécessaires à la mise en œuvre de ces textes avec effet rétroactif ont fait l'objet de provisions de crédits inscrites en loi de finances.

La Cour note que certaines indemnités prennent en compte des sujétions parfois identiques.

Il convient de préciser que l'indemnité compensatoire pour sujétions spécifiques et ses équivalents pour le corps des officiers, (indemnité pour sujétions exceptionnelles et indemnité pour exercice sur poste difficile) sont des primes identiques servies à des catégories de personnels différentes. Elles sont versées dès que l'agent est en secteur difficile et visent à compenser la cherté de vie, notamment en Ile de France. La prime de fidélisation est complémentaire du dispositif et a pour but de maintenir dans ces secteurs difficiles les fonctionnaires expérimentés. Elle ne peut être versée qu'après trois ou cinq ans de services effectués dans le secteur concerné.

La Cour met en avant le déficit de contrôle effectué par les SGAP et la DAPN. Il convient de préciser que les textes prévoient explicitement les cas de versement ou d'exclusion des primes. Le dispositif réglementaire fait l'objet d'une circulaire d'application que les gestionnaires et les comptables publics ne peuvent méconnaître. Par ailleurs le contrôle du service fait est réalisé par les directions opérationnelles qui établissent les propositions d'attribution.

Malgré ces remarques, la DAPN est consciente des progrès à accomplir en la matière. Cette situation est en partie due à l'application DIALOGUE dont les développements se sont dans un premier temps concentrés sur la mise en paiement effective des indemnités. Un effort sera fait sur les évolutions fonctionnelles des logiciels intégrant la dimension de contrôle.

La Cour des comptes fait état de l'insuffisante modulation des primes dans la police nationale, tout en constatant que cette modulation n'est nullement généralisée dans les autres administrations centrales.

Les possibilités de modulation existent dans les textes réglementaires et la prise en compte de la difficulté de certains emplois va au-delà de l'attribution d'une NBI. Ainsi, les emplois de commandant chef d'unité organique ou de service font l'objet d'une majoration d'indemnité (voir arrêté du 27 mai 2004).

Par ailleurs, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a fait preuve d'innovation en la matière puisqu'il a été un des premiers ministères à mettre en place avec succès dans la police nationale une prime de résultats exceptionnels.

*REPONSE DU MINISTRE DES SOLIDARITÉS, DE LA SANTÉ ET DE LA
FAMILLE*

Le bilan établi par la Cour des comptes concernant l'administration sanitaire et sociale n'appelle pas d'observation. Ainsi que la Haute juridiction le relève :

- la régularité juridique des primes et indemnités est acquise et vient d'être complétée par la publication au Journal officiel des arrêtés du 26 novembre 2004 fixant les montants de référence de l'indemnité de fonction et de résultat (IFR) et les montants de référence de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT)*
- l'ensemble des régimes indemnitaires des corps d'administration centrale et des services déconcentrés est modulé de 80 à 120 % autour d'un taux de référence, à l'exception des emplois fonctionnels ; cette modulation devant être effective en 2005 avec la mise en place des IFR.*

RÉPONSE DU GARDE DES SCEAUX, MINISTRE DE LA JUSTICE

L'insertion au rapport annuel 2004 de la Cour des Comptes sur le « bilan de la 'refondation indemnitaire' dans la fonction publique de l'Etat » appelle de ma part les observations suivantes :

I – La régulation juridique des primes et indemnités

Les Services judiciaires

La Cour relève une irrégularité relative à l'indemnité pour frais de représentation des magistrats qui repose sur un décret non publié du 26 janvier 1970 et dont l'arrêté d'application est, quant à lui, publié.

L'indemnité devrait reposer désormais sur le décret n°2001-1045 du 6 novembre 2001 relatif à l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation.

En application de ce texte, un arrêté fixant le taux de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation allouée au premier président de la Cour de cassation et au procureur général près ladite Cour a été élaboré par la direction des services judiciaires et se trouve actuellement soumis à la signature du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'Etat et du secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire. Sa publication devrait donc intervenir prochainement.

S'agissant de l'indemnité forfaitaire pour frais de représentation allouée à certains magistrats de l'ordre judiciaire, à l'inspecteur général, à l'inspecteur général adjoint des services judiciaires, au directeur de l'Ecole nationale de la magistrature et au directeur de l'Ecole nationale des greffes, actuellement servie sur le fondement de l'arrêté du 15 juillet 1992 pris en application du décret du 26 janvier 1970 précité, elle fait l'objet de réflexions au sein de la direction des services judiciaires. Celles-ci portent notamment sur la référence au nombre de chambres dans le classement des tribunaux de grande instance. En effet, cette référence ne paraît plus pertinente dans la mesure où elle n'est plus reprise dans le décret de localisation des emplois de magistrats. Se pose, dès lors, la question de la substitution d'une norme de référence plus actuelle telle que le classement indiciaire des présidents et procureurs de la République qui présenterait cependant l'inconvénient d'induire un surcoût dont le financement n'est en l'état pas assuré en loi de finances. De plus, la liste des tribunaux dont les chefs étaient classés hors hiérarchie en 1992 (8) a été notablement augmentée depuis lors (48).

L'administration pénitentiaire

La Cour des comptes relève que, le système dit de la « boule à deux mois » n'a pas été remis en cause au profit d'une organisation annualisée du temps de travail dans le cadre de la mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail ; et d'autre part que le pointage des heures supplémentaires des personnels de surveillance n'est pas satisfaisant.

Concernant le système de la « boule à deux mois », il s'agit d'un système ancien dont la remise en cause brutale engendrerait une dégradation du climat social. Néanmoins, la direction de l'administration pénitentiaire a engagé les travaux nécessaires pour le faire évoluer.

Dans le cadre des actions menées par le bureau de l'organisation des services un certain nombre d'établissements (environ 16 %) ont adopté une organisation du service qui induit un système d'annualisation des heures. D'autres établissements ont adopté un cycle de service supérieur à 13 semaines, qui permet un lissage des heures. Enfin, il doit être noté que tous les établissements, lorsqu'ils communiquent aux agents la prévision du service pour l'année à venir, élaborent celle-ci sans faire apparaître d'heures supplémentaires ou d'heures perdues. A l'occasion de la mise en œuvre de ce prévisionnel, ces heures n'apparaîtront que si le taux d'absentéisme augmente et nécessite des rappels pour le fonctionnement du service.

Au sujet des heures supplémentaires, une démarche active de maîtrise de celles-ci a été engagée. Leur montant régresse d'année en année. Alors qu'il était estimé à 45 millions d'euros à l'occasion de la mise en œuvre de l'ARTT, il s'est élevé à 29,2 millions en 2003 et devrait atteindre 27 millions en 2004. Les heures supplémentaires sont maîtrisées sur l'ensemble des régions pénitentiaires, à l'exception de celle de Paris. Cette dernière situation résulte d'une conjonction de facteurs : congés bonifiés des agents originaires d'Outre Mer, absentéisme, primo affectation d'agents ayant des reliquats de congés annuels, détachements syndicaux.

L'administration centrale

La Cour rappelle que les compléments indemnitaires versés à certains fonctionnaires d'administration centrale, en particulier les directeurs, les emplois de direction et les administrateurs civils, qui interviennent en sus des plafonds réglementaires des IFTS (indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires) et de la prime de rendement, n'ont pas été régularisés.

En effet, suite à la réforme mise en place par les décrets interministériels du 14 janvier 2002, ont été engagés, sur le plan interministériel, des travaux visant à donner un fondement juridique aux versements indemnitaires effectués en sus des plafonds réglementaires ; ces travaux n'ont abouti qu'en octobre et novembre 2004.

Ainsi, le décret interministériel n° 2004-1082 du 13 octobre 2004, relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales a donné une première base réglementaire à ces compléments.

Cette base juridique a été complétée avec la parution de l'arrêté du 10 novembre 2004 qui a, d'une part, fixé les catégories d'agents concernées et d'autre part défini le dispositif d'allocation des montants indemnitaires.

II – la refonte des régimes indemnitaires

La Cour souligne que l'effort significatif de régularisation des régimes indemnitaires ne s'est pas accompagné d'une véritable refonte des régimes.

A – La régularisation de la rémunération des heures supplémentaires

Administration centrale

La Cour observe que, pour les personnels administratifs, d'une part, l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) est gérée comme un mécanisme de consolidation des anciennes heures supplémentaires, et d'autre part, le système automatisé de contrôle des nouvelles indemnités horaires n'a pas été mis en place.

En ce qui concerne l'IAT, il convient de noter que le système d'allocation des indemnités est, depuis 1990, modulé, à l'administration centrale du ministère de la justice. Cette modulation s'exprime, en ce qui concerne les agents allocataires de l'IFTS, sur la prime de rendement et, pour les agents qui ne percevaient, jusqu'à maintenant, que la prime de rendement (agents de catégorie C et B jusqu'à l'indice 380) sur une partie de cette dernière.

Pour ce qui est de la mise en place du système automatisé de contrôle des nouvelles indemnités horaires, il convient de noter que la rémunération d'heures supplémentaires demeure une exception à l'administration centrale du ministère de la justice et que le principe de la récupération des temps de travail effectués au-delà de l'horaire demeure.

Ainsi, ce dispositif n'est quasiment utilisé que pour les secrétariats du cabinet du ministre (environ 30 agents). Or, le système de fonctionnement des secrétariats, dans ce cadre, repose sur des horaires décalés (brigades) qui impliquent, sauf à avoir recours à des effectifs supplémentaires pour des horaires situés aux horaires extrêmes de la journée de travail, un dépassement limité mais régulier de l'horaire de travail.

Ces dépassements, dans cette organisation, faisant partie de l'horaire « normal » de travail, il n'a pas été jugé nécessaire de soumettre leur contrôle à un système automatisé.

B – La modulation des primes

L'administration pénitentiaire

La Cour des comptes relève que concernant l'indemnité de responsabilité, celle-ci « n'est basée, pour l'instant, sur aucune évaluation individualisée mais uniquement sur les effectifs encadrés et les fonctions exercées ».

Dans le cadre de la mise en oeuvre des stratégies ministérielles de réforme décidées par le Premier ministre le 25 juin 2003, notamment afin de moderniser la gestion des cadres, la direction de l'administration pénitentiaire propose de mettre en place, au 1er janvier 2005, pour l'ensemble des cadres pénitentiaires, un système permettant de mieux récompenser leurs efforts, de simplifier et d'améliorer le cadre de leur gestion et de mieux mobiliser leur énergie et leurs compétences.

C'est ainsi qu'un projet de décret réformant l'attribution de l'indemnité de responsabilité pour les directeurs régionaux, les directeurs fonctionnels, les directeurs des services pénitentiaires, les directeurs des services pénitentiaires d'insertion et de probation et les chefs de service pénitentiaire exerçant les fonctions de chef d'établissement ou d'adjoint au chef d'établissement et un projet d'arrêté fixant le montant annuel de l'indemnité de responsabilité allouée à ces personnels est actuellement soumis au contreseing des ministres concernés.

Le projet de réforme repose sur l'institution de taux moyens d'objectif (TMO) fixés selon chacun des corps et grades concernés de manière à individualiser leur évaluation. La variation autour du TMO sera liée, pour chaque agent, à la manière de servir observée par les chefs de service, permettant de valoriser la réalisation des objectifs fixés et la conduite des projets dans le cadre d'une gestion des ressources humaines modernisée : capacité à encadrer, animer et motiver une équipe, conduite de projet, réalisation des objectifs fixés.

Administration centrale

La Cour constate que les indemnités des directeurs et personnels de direction ne font l'objet d'aucune modulation. En effet, il n'était pas prévu, dans le système actuel de répartition des indemnités à l'administration centrale du ministère de la justice, de système réel de modulation entendu au sens où cette dernière aurait pu être allouée au regard du mérite des intéressés. La seule « modulation » réelle, qui se manifeste à ce jour, et qui est exprimée au travers de la NBI encadrement supérieur, demeure, par essence même, fonctionnelle. La mise en place de la prime au mérite croisée avec le dispositif mis en place avec l'indemnité de fonctions et de résultats doit rapidement venir étendre la modulation indemnitaire aux personnels de direction.

Avec la mise en place de l'IAT pour les agents allocataires, il a été décidé de continuer à n'exprimer la modulation que sur la prime de rendement. La modulation, par définition même, est une fluctuation exprimée sur un ensemble. Le système pourrait effectivement prévoir que chacune des indemnités allouées soit, respectivement, modulée. Le résultat ne serait pas différent. En effet, ce qui importe est que l'ensemble des sommes allouées fasse l'objet d'une modulation. Il revient au même d'effectuer une faible modulation sur chacune des indemnités ou une modulation plus importante sur l'une seulement d'entre elles. Dès lors, en choisissant, pour une raison pratique évidente de simplification, de ne faire porter la modulation que sur l'une des indemnités allouées, la prime de rendement, l'administration centrale du ministère de la justice module bien effectivement les primes qu'elle répartit.

Hors les personnels de direction, il convient de noter, ainsi que cela est exprimé à propos de l'IAT, que l'administration centrale du ministère de la justice dispose, depuis 1990, d'un système de modulation des primes qui s'exprime au travers d'un dispositif précisément défini, et qui croise à la fois la prise en compte du niveau des responsabilités et du niveau de technicité des fonctions occupées avec la manière de servir de l'agent. Ce système affecte l'ensemble indemnitaire alloué aux agents.

Le système actuellement utilisé n'est pas très éloigné de celui qui est mis en place par le décret du 13 octobre 2004, relatif à l'indemnité de fonctions et de résultats en faveur de certains personnels des administrations centrales.

Toutefois, il est vrai qu'avec le temps, l'utilisation qui en est faite ne répond pas toujours à cent pour cent à la mission qui lui était réservée à l'origine. Mais cet état de fait est davantage lié à l'utilisation qui en est faite par les chefs de service qu'à la structure même du dispositif. En effet, cette modulation est exprimée au travers d'une enveloppe allouée à cet effet aux directeurs et chefs de service, qui en fixent eux mêmes les modalités de répartition.

Par ailleurs, la Cour déplore l'absence de circulaire exposant les modalités de la modulation, absence qui pourrait expliquer le manque d'efficacité du dispositif. La mise en place du dispositif a été réalisée après une concertation avec les organisations professionnelles et a donné lieu à une note-circulaire discutée précisément avec les gestionnaires de l'ensemble des services de l'administration centrale.

Chaque année, depuis lors, la répartition des moyens supplémentaires obtenus en loi de finances donne lieu à une concertation d'une part avec les organisations syndicales et d'autre part avec les gestionnaires des directions et services de l'administration centrale. Les résultats de cette concertation donnent lieu à une note-circulaire d'application diffusée aux gestionnaires. Dès lors que le mécanisme de répartition est modifié, il donne lieu à une information auprès de l'ensemble des agents.

La mise en place de l'indemnité de fonctions et de résultats, pour les catégories autres que « B » et « C », en proposant une autre manière de valoriser le travail et les responsabilités assurés par les agents, va permettre de débattre à nouveau du rôle et des modalités de la répartition des indemnités à l'administration centrale qui sera sans aucun doute bénéfique au fonctionnement des services. Il n'en reste pas moins vrai que l'efficacité du nouveau système, comme celle du système de modulation jusqu'à maintenant utilisé, dépendra essentiellement des modalités de mise en œuvre qu'en décideront ses gestionnaires.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, DU TOURISME ET DE LA MER*

J'ai pris connaissance avec un grand intérêt des observations de la Cour des comptes concernant le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer inscrites dans l'insertion au rapport public annuel 2004 sur le « bilan de la refondation indemnitaire dans la fonction publique civile de l'Etat ».

Les constatations de la Cour des comptes appellent de ma part les remarques ci-après.

***Sur le régime indemnitaire des officiers de port et
des officiers de port adjoints***

La Haute juridiction observe que le régime indemnitaire des officiers de port (OP) et officiers de port adjoints (OPA) est complexe, opaque et reste appliqué dans des conditions manifestement irrégulières. La Cour demande que soit mis fin à cette situation anormale. Par ailleurs, elle constate que les primes des corps maritimes échappent à toute modulation.

A la faveur de la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, notamment en matière de décentralisation des ports non autonomes relevant de l'Etat, la définition d'un nouveau régime indemnitaire en faveur des officiers de port et des officiers de port adjoints s'impose.

Ce dispositif serait appelé à remplacer à la fois, le régime indemnitaire des primes de service et de sujétions fixé par le décret n° 75-564 du 26 juin 1973 qui est supporté par l'Etat et le régime de l'allocation spéciale fixé par le décret n° 72-708 du 25 août 1972, supporté par les chambres de commerce et d'industrie ou par les concessionnaires des ports.

Ce nouveau dispositif est en cours d'élaboration. Il est envisagé de l'articuler autour d'une grille indemnitaire résultant de la combinaison entre la nature des fonctions exercées et les grades et emplois attachés aux officiers. Les éléments financiers ainsi déterminés résultent de l'observation et de la constatation de la situation actuelle dans chaque port.

Concernant la modulation, il peut être noté que les corps des personnels civils des affaires maritimes bénéficient en moyenne d'un niveau de rémunération indemnitaire très inférieur à celui de leurs homologues du ministère de l'équipement. Pour cette raison, le principe de la modulation des primes n'a pas encore été appliqué.

Toutefois, il sera introduit dans le cadre de la mise en oeuvre du plan de revalorisation des régimes indemnitaires des contrôleurs des affaires maritimes et des syndics des gens de mer programmé sur la période 2005-2007.

Sur les régimes indemnitaires en cours de régularisation

La Cour des comptes note qu'il subsiste quelques régimes indemnitaires en cours de régularisation comme celui des emplois fonctionnels de l'inspection du travail des transports ou celui des agents à statut spécifique des centres d'études techniques de l'équipement (CETE). Elle souhaite que ces projets aboutissent. Par ailleurs, elle observe que persistent des indemnités irrégulières comme notamment les compléments indemnitaires versés par le ministère aux agents de catégorie A mis à disposition auprès de la délégation interministérielle à la ville (DIV).

Le régime indemnitaire des emplois fonctionnels de l'inspection du travail des transports a été régularisé par le décret n° 2004-1154 du 21 octobre 2004 et l'arrêté du 21 octobre 2004 parus au journal officiel du 30 octobre 2004 (ci-joints).

La régularisation de la rémunération des agents contractuels à statut spécifique des centres d'études techniques de l'équipement (PSS CETE) a fait l'objet de plusieurs courriers (17 juillet 2002 et 13 novembre 2003) à la direction du budget et à la direction générale de l'administration et de la fonction publique. Par lettre du 10 mai 2004, la direction du budget a donné un avis favorable aux projets d'arrêtés qui lui étaient soumis, afin d'établir une base réglementaire aux salaires et aux heures supplémentaires des PSS CETE. Toutefois, la direction générale de l'administration et de la fonction publique considère qu'il n'est pas possible de régulariser par arrêtés les salaires des agents contractuels. Elle estime en effet que cette régularisation ne peut intervenir que dans le cadre contractuel (lettre du 29 juin 2004). Dans la mesure où l'indemnisation des heures supplémentaires et du travail supplémentaire est liée au mode de calcul de la rémunération principale, le processus de régularisation des rémunérations accessoires des PSS CETE est donc actuellement bloqué. Le ministère de l'équipement va reprendre l'attache de la direction générale de l'administration et de la fonction publique pour tenter de trouver une solution susceptible de recueillir l'agrément de cette direction.

Concernant les agents de catégorie A mis à disposition auprès de la délégation interministérielle à la ville (DIV), le ministère a proposé une régularisation de leur régime indemnitaire par courrier du 9 juillet 2003 adressé à la Direction du budget et à la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Ce projet n'a pas reçu de réponse à ce jour.

Sur la politique de modulation des primes

La Haute juridiction souligne l'importance de l'effort entrepris par le ministère de l'équipement pour mettre en œuvre une politique indemnitaire de modulation plus marquée depuis 2002 et cohérente entre l'administration centrale et les services déconcentrés. La Cour s'interroge cependant sur les résultats de la modulation effectivement pratiquée.

En premier lieu, il convient de noter que l'objectif poursuivi n'est pas uniquement comptable (avoir autant de « modulés à la baisse » que de « modulés à la hausse »). La politique de modulation mise en œuvre par le ministère de l'équipement est bien l'expression d'une volonté visant à la fois à valoriser la performance et la compétence des agents mais également le rôle des cadres en matière de management et de responsabilité dans la fixation des coefficients de modulation des primes de leurs collaborateurs.

Concernant les services déconcentrés, le principe de gestion en vigueur confie aux chefs de services déconcentrés le soin de mettre en œuvre, à leur niveau, les directives de modulation indemnitaire qui leur sont adressées. Il n'a pas été prévu jusqu'à présent de compte rendu systématique de la modulation indemnitaire pratiquée par les services hormis pour les personnels administratifs supérieurs des services déconcentrés, dont l'harmonisation des primes est faite sous l'égide du directeur régional de l'équipement.

Il est possible sur ce point d'avoir une vision globale. Ainsi, il apparaît qu'en 2004 pour les attachés des services déconcentrés la répartition des indemnités était la suivante :

<i>Indemnités inférieures à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités égales à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités supérieures à la dotation moyenne</i>
<i>33 %</i>	<i>30 %</i>	<i>37 %</i>

De même, l'harmonisation de la prime d'activité des agents de catégorie A de l'inspection du travail des transports permet de mesurer la dispersion des coefficients de modulation en 2004 :

<i>Indemnités inférieures à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités égales à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités supérieures à la dotation moyenne</i>
<i>36 %</i>	<i>25 %</i>	<i>39 %</i>

L'introduction en 2004 de règles de modulation unifiées sur la prime de rendement des architectes et urbanistes de l'Etat (AUE) permet également de faire un premier bilan :

<i>Grades</i>	<i>Indemnités inférieures à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités égales à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités supérieures à la dotation moyenne</i>
<i>Architecte et urbaniste de l'Etat en chef</i>	31,66 %	18,34 %	50,00 %
<i>Architecte et urbaniste de l'Etat</i>	70,27 % (1)	13,51 %	16,22 %

(1) résultat tenant à la fusion des deux premiers grades en 2004 et à la faible ancienneté d'agents récemment recrutés ;

Enfin, pour les personnels administratifs d'administration centrale, la Cour estime que la modulation mise en œuvre conduit à répartir les primes au taux moyen et légèrement au-dessus mais que les « modulés à la baisse » sont peu nombreux.

Les résultats de la modulation effectivement pratiquée en 2004 permettent de mesurer précisément la dispersion des coefficients appliqués à ces personnels :

<i>Corps et grades</i>	<i>Indemnités inférieures à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités égales à la dotation moyenne</i>	<i>Indemnités supérieures à la dotation moyenne</i>
<i>Administrateurs civils hors classe</i>	33,33 %	10,53 %	56,14 %
<i>Administrateurs civils</i>	43,90 %	17,08 %	39,02 %
<i>Attachés d'administration centrale</i>	46,89 %	14,89 %	38,22 %
<i>Secrétaires administratifs d'administration centrale</i>	51,06 %	13,20 %	35,74 %
<i>Adjoins administratifs d'administration centrale</i>	53,31 %	15,18 %	31,51 %

La modulation des primes est donc une réalité pour les personnels administratifs d'administration centrale du ministère. Cette modulation, mise en œuvre systématiquement depuis trois ans, est désormais intégrée dans les pratiques de gestion des directions d'administration centrale et par les agents eux-mêmes dans leurs perspectives de déroulement de carrière.

Elle constitue en outre un sujet d'échange privilégié avec les organisations syndicales. Dans un souci de transparence, dans le cadre des comités techniques paritaires spéciaux (CTPS), sont présentés les bilans annuels des primes des corps techniques et administratifs. Les montants mini/moyen/ maxi attribués aux agents sont indiqués, accompagnés souvent d'un histogramme de distribution par décile des coefficients.

Par ailleurs, le bilan social du ministère établi par la direction du personnel, des services et de la modernisation et qui fait l'objet d'une présentation annuelle lors d'un comité technique paritaire ministériel (CTPM), récapitule les données chiffrées permettant d'apprécier la situation du ministère dans le domaine social. Il intègre les données quantitatives sur les rémunérations principales et accessoires sur plusieurs années, ce qui permet des analyses comparatives pluriannuelles. Vous voudrez bien trouver ci-joint, pour information, le bilan social 2003.

La Cour des comptes constate -et je m'en réjouis- que la régularisation juridique des primes et indemnités est bien engagée dans mon département ministériel mais que le mouvement n'est pas pour autant totalement achevé.

Convaincu de la nécessité de mener cette réforme à son terme, je m'attacherai à ce que les dernières étapes soient franchies dans les meilleurs délais.
