

Paris, le 22 mars 2011

Département Administration
et gestion communale

GA/AH/Note n°44

Affaire suivie par Geoffroy ADAMCZYK (01 44 18 13 79)

PRIME DE FONCTION ET DE RESULTATS ET INDEMNITE DE PERFORMANCE ET DE FONCTIONS DANS LES COLLECTIVITES LOCALES

Depuis le 1^{er} janvier 2010, la prime de fonction et de résultat (PFR) s'applique aux administrateurs et, depuis le 20 février 2011, aux attachés territoriaux. Son équivalent pour la filière technique, l'indemnité de performance et de fonctions (IPF), s'applique à certains ingénieurs en chef territoriaux depuis le 1^{er} janvier 2011. Cette note précise les conditions et modalités d'octroi de ces deux primes.

1. PRIMES DE FONCTION ET DE RÉSULTATS : DE LA PRIME AU MODÈLE

1.1. La PFR, initialement une prime

Depuis plusieurs années, l'Etat a progressivement abandonné des systèmes de régimes indemnitaires, exclusivement liés au grade et/ou au rang hiérarchique, pour les remplacer par des dispositifs assis sur la reconnaissance de la performance, du mérite et de l'atteinte de résultats.

Cette tendance lourde, non exempte de réserves¹, a été marquée par la création en décembre 2008² de la prime de fonction et de résultats (PFR).

La PFR se caractérise à un double titre :

- la structuration en deux parts distinctes et chiffrées. L'une, la part fonction, reconnaissant les responsabilités et sujétions attachées au poste ou à l'emploi de l'agent et telles qu'elles ressortent des politiques ministérielles organisant les parcours professionnels ; l'autre, la part résultats, valorisant la performance individuelle, notamment révélée au travers de l'entretien professionnel.
- l'exclusivité ou l'attractivité, la PFR remplaçant la totalité des précédentes primes et indemnités versées jusque-là et ayant trait aux mêmes objets. Une fois la PFR entrée en vigueur, plus aucun complément indemnitaire ayant le même objet ne peut être versé.

En ce sens, la PFR est un modèle de simplicité et de lisibilité des régimes indemnitaires puisque toutes les autres primes entrant dans son objet sont, en quelque sorte, annihilées.

Cette caractéristique oblige ainsi l'administration à prévoir la liste des indemnités et primes qui, à titre dérogatoire, échappent à l'attractivité de la PFR alors que leur objet les y destinait³.

Aux termes du décret de décembre 2008 instituant la PFR, seuls les agents de l'Etat relevant de la filière administrative sont toutefois concernés par cette nouvelle prime, chaque ministère décidant librement des corps et du calendrier de bascule dans le dispositif PFR⁴.

1.2. La consécration de la PFR comme modèle : l'indemnité de performance et de fonctions

Avec l'instauration d'une indemnité de performance et de fonctions (IPF)⁵ pour les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts, la filière technique de l'Etat adopte le mécanisme de la PFR.

L'IPF comprend en effet deux parts en tout point identiques à celles de la PFR :

- une part liée aux fonctions, tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées en conformité avec la politique ministérielle organisant les parcours professionnels ;
- une part liée à la performance, tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle et de la manière de servir.

L'IPF possède aussi le caractère attractif de la PFR car elle « est exclusive de toute autre indemnité

liée aux fonctions et à la manière de servir »⁶.

Il n'y a aucun doute à avoir : l'IPF constitue bien une PFR.

En important les deux caractéristiques fondamentales de la PFR, les créateurs de l'IPF en ont changé la nature. Indemnité de référence, la PFR est devenue un modèle de complément indemnitaire.

2. LE MODELE PFR : UNE TRANSPOSITION AMENAGEE POUR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

2.1. La PFR, une prime initialement soluble dans la parité

L'article 88 de la loi statutaire de 1984 dispose que « l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale [...] fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ». ⁷

Le décret n°91-875 du 6 septembre 1991 est venu préciser cette règle et ce qu'il est convenu d'entendre par « régimes indemnitaires des...services de l'Etat » en établissant la liste des corps de l'Etat servant de référents ou d'homologues aux cadres d'emplois territoriaux pour la fixation des régimes indemnitaires.

L'article 1^{er} de ce décret indique que « le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales [...] pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'Etat exerçant des fonctions équivalentes ». Il s'agit là de la principale illustration du principe de parité entre fonctions publiques.

Pour les collectivités locales, l'apparition fin 2008 de la PFR n'a donc pas changé grand chose à l'architecture globale des régimes indemnitaires. Malgré l'absence de dispositions particulières, les collectivités locales pouvaient en effet adopter ou basculer en PFR, en application de ce principe de parité et dans ses limites. ⁸

Ce basculement a concerné, en premier, les administrateurs territoriaux. En effet, au 1^{er} janvier 2010, le corps des administrateurs civils, qui constitue leur « référent indemnitaire » à l'Etat, a été le premier corps de référence à basculer en PFR.

Mais l'application du principe de parité à la PFR n'aura été praticable que peu de temps puisque la loi n°2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social a prévu, pour les collectivités locales, un cadre légal spécifique de basculement du modèle PFR⁹.

2.2. Le modèle PFR, une prime soumise à une parité aménagée

Le 2^e alinéa de l'article 88, tel qu'issu de l'article 40 de la loi du 5 juillet 2010 précitée, dispose que « lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une prime de fonctions et de résultats, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend une part liée à la fonction et une part liée aux résultats [...] ».

La loi prévoit donc que l'assemblée délibérante ne peut transposer un modèle PFR qu'en transposant sa caractéristique première : la constitution en deux blocs distincts reconnaissant les fonctions d'une part, et les résultats d'autre part.

« [...] L'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts, sans que la somme de ceux-ci n'excède le plafond global de la prime de fonctions et de résultats des fonctionnaires de l'Etat [...] ».

Les collectivités locales sont libres de fixer les plafonds applicables à chacun de ces blocs tant que le plafond global (la somme des deux blocs) n'excède pas le plafond global de la PFR des fonctionnaires d'Etat.

Il s'agit donc là d'un aménagement du principe de parité, car la stricte application à la PFR conduisait en effet à respecter les plafonds intermédiaires¹⁰.

3. LE MODELE PFR : L'IRRÉSISTIBLE ASCENSION DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES MALGRE UN DEMARRAGE POUSSIF

3.1. Collectivités locales et modèle PFR : une adoption inéluctable

Le 2^e alinéa de l'article 88 poursuit ainsi : « Ce régime est mis en place dans la collectivité territoriale ou l'établissement public local lors de la première modification de son régime indemnitaire qui suit l'entrée en vigueur de la prime de fonctions et de résultats dans les services de l'Etat. Le régime antérieur est maintenu jusqu'à cette modification ».

Aux termes de la loi, dès lors qu'une collectivité entendrait modifier le régime indemnitaire (montant moyen, critères d'attribution,...) d'une catégorie de son personnel dont le corps d'Etat de référence a lui-même basculé en PFR, elle serait obligée d'adopter le modèle PFR.

Autrement dit, les collectivités locales se voient proposer un choix : adopter le modèle PFR ou ne plus du tout modifier leur régime indemnitaire. Le basculement d'un corps d'Etat référent a donc un effet couperet pour les collectivités locales.

Cet effet couperet est intenable à moyen terme par la combinaison de différents facteurs:

- l'attractivité de la PFR est absolue. Face à un basculement en PFR d'un corps d'Etat référent, la collectivité ne peut plus modifier, pour le cadre d'emplois concerné, aucune des primes captées par la PFR. Si elle entend modifier l'une d'entre elles, le modèle PFR doit être mis en place ;
- la PFR peut constituer une pression salariale et donc sociale forte¹¹ ;
- le basculement d'un corps référent dans la PFR peut faire basculer plusieurs cadres d'emplois territoriaux dans la PFR¹². La perspective d'une modification d'une seule indemnité pour un seul cadre d'emplois lie donc tous les autres cadres d'emplois placés dans la même situation.

Le modèle PFR s'imposera donc inéluctablement avec le temps.

3.2. Agents territoriaux et modèle PFR : une extension relativement chaotique

L'article 88 précité n'a pas changé la règle issue du principe de parité selon laquelle un cadre d'emplois territorial n'est exigible à une prime que si le corps de référence de l'Etat y est également éligible.

Près de 53 000 agents territoriaux sont aujourd'hui éligibles au modèle PFR¹³.

3.2.1. PFR et filière administrative : une application source de différends et de différences

- La PFR s'applique aux administrateurs territoriaux depuis le 1^{er} janvier 2010. Pour ce cadre d'emplois, la particularité réside dans le fait qu'il a basculé avant que la loi ne vienne fixer une modalité aménagée de transposition. Il y a donc deux catégories d'administrateurs territoriaux :
 - ceux soumis aux dispositions de la loi de juillet 2010,
 - ceux basculés avant la loi de juillet 2010 et donc soumis aux règles, plus strictes de la parité¹⁴
- Le décret de décembre 2008 créant la PFR avait prévu, dans son article 8, que tous les agents appartenant aux corps régis par les dispositions du décret du 26 septembre 2005 applicables aux corps d'attachés d'administration de l'Etat bénéficieront de la PFR au plus tard à compter du 1^{er} janvier 2012. Les attachés territoriaux pouvaient donc y prétendre au plus tard à cette date¹⁵.

Par arrêté ministériel du 9 février 2011, publié le 19 février 2011, les attachés du ministère de l'Intérieur (préfecture) ont basculé en modèle PFR avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2011. Il faut souligner les conséquences de cette rétroactivité pour les attachés territoriaux, désormais éligibles au modèle PFR.

Il a été vu que dès lors qu'un corps d'Etat référent basculait en PFR, la collectivité ne pouvait plus modifier le régime indemnitaire des agents relevant du cadre d'emplois correspondant sans adopter le modèle PFR. Les attachés du ministère de l'intérieur (préfecture) ayant juridiquement basculé au 1^{er} janvier 2011, toute délibération d'une assemblée délibérante modifiant le régime indemnitaire des attachés territoriaux ne pouvait donc plus se faire à compter de cette date,...qui n'a été connue que le 19 février.

Toutefois dans la mesure où cette rétroactivité est légalement contestable, cet effet couperet ne devrait être opposable au plus tôt qu'à partir du 20 février 2011¹⁶.

Mais bien plus, les collectivités ne sauraient se fonder sur cette rétroactivité pour faire bénéficier leurs attachés territoriaux de la PFR à compter du 1^{er} janvier 2011. En effet, il résulte de la combinaison des articles L 2131-1 et L 2131-2-1° du code général des collectivités territoriales, que les délibérations ne sont exécutoires qu'à compter de leur transmission au représentant de l'Etat. Cette disposition légale implique qu'un acte soumis à la transmission ne peut prévoir une entrée en vigueur antérieure à la date de cette transmission.

D'aucuns souligneront ce paradoxe : l'Etat-employeur pourra attribuer à compter du 1^{er} janvier 2011 la PFR à ses attachés de préfecture et l'Etat-contrôle de légalité dans les préfectures, refusera cette attribution à leurs homologues territoriaux avant le 20 février 2011...

- Pour les rédacteurs, adjoints administratifs territoriaux¹⁷ et cadres d'emplois assimilés¹⁸, aucune date butoir de basculement en modèle PFR n'est fixée.

3.2.2.PFR et filière technique : une application partiellement différée

L'IPF a été instituée pour les ingénieurs des ponts, des eaux et des forêts régis par le décret n° 2009-1106 du 10 septembre 2009.

Ce corps d'Etat est lié aux deux classes d'ingénieurs territoriaux en chef : ingénieur en chef de classe exceptionnelle auquel est associé le grade d'ingénieur en chef des ponts et d'ingénieur en chef de classe normale auquel est associé le grade d'ingénieur des ponts¹⁹.

Aussi, seul le grade d'ingénieur en chef territorial est concerné par l'IPF.

Les textes instituant l'IPF sont applicables au 1^{er} janvier 2011 pour les ingénieurs d'Etat, soit à la même date que pour les ingénieurs en chef territoriaux, encore qu'il faille apporter une précision : l'IPF est immédiatement applicable aux ingénieurs des ponts et aux ingénieurs-élèves titularisés postérieurement au 1^{er} janvier 2011. Pour ceux qui ne répondent pas à cette condition, l'IPF ne s'appliquera qu'à une date fixée par arrêté et au plus tard au 1^{er} janvier 2015. Dans l'intervalle, ils continuent à bénéficier de leur régime indemnitaire actuel.²⁰

Cette différence de traitement, selon la date de nomination dans le corps, est assez problématique pour sa transposition dans la fonction publique territoriale. Faut-il ainsi considérer que les ingénieurs en chef territoriaux ne pourront basculer que lorsque l'IPF aura été généralisée à tous les ingénieurs d'Etat ? Rien n'est moins sûr dans la mesure où le décret relatif à l'IPF autorise son versement à une catégorie bien définie d'ingénieurs d'Etat, ceux titularisés après le 1^{er} janvier 2011.

Or, le grade d'ingénieur en chef est accessible par concours (interne et externe), ce qui placerait les lauréats de ce concours territorial, nommés ou titularisés après le 1^{er} janvier 2011, dans la même situation que leurs homologues de l'Etat. On doit en déduire que, pour ces agents, l'IPF est immédiatement transposable dans les collectivités locales.

La solution est en revanche différente pour les fonctionnaires territoriaux qui sont déjà ingénieurs en chef au 1^{er} janvier 2011 ou qui le seront postérieurement mais en raison d'un avancement de grade. Ces 2 catégories d'ingénieurs en chef ne font effectivement pas l'objet d'une titularisation après le 1^{er} janvier 2011.

Cette scission entre ingénieurs en chef territoriaux conduit à s'interroger sur la pertinence et l'opportunité de basculer en IPF pour les collectivités locales qui auraient dans leurs effectifs ces deux catégories d'agents. Le risque étant de créer un régime illisible pour les agents concernés.

4. LE MODELE PFR : MODALITÉS D'ADOPTION DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES

4.1. Les conditions de l'adoption de la PFR

4.1.1. Une procédure de droit commun à respecter

La procédure de mise en place d'une PFR ne diffère en rien de celle applicable aux autres primes et compléments indemnitaires : avis du comité technique dans un premier temps²¹ et vote spécifique de l'assemblée délibérante dans un second temps.²²

Il a été vu que l'assemblée délibérante fixe librement le plafond des deux parts dans la limite du plafond global de celui de l'Etat, ce qui induit que deux parts doivent bien être prévues.

Cette tautologie n'est pas anodine dans la mesure où une collectivité pourrait décider d'adopter pour une des deux parts une valeur proche de zéro. Toute comme le souligne la circulaire ministérielle du 27 septembre 2010, un tel cas reviendrait à méconnaître l'esprit et la lettre de la loi et encourrait donc la censure du juge administratif.

L'article 88 alinéa 2 précise par ailleurs que l'assemblée délibérante fixe « *les critères pris en compte pour la détermination du niveau des fonctions et pour l'appréciation des résultats [...]* », sans oublier « *les conditions d'attribution et le taux moyen* »²³.

Contrairement à la fonction publique d'Etat, aucune obligation de mise en place de système d'évaluation individuelle, de révision périodique, de comité de suivi ou de fréquence de versement n'existe. C'est donc la possibilité de transposer le modèle PFR sans ses pré-requis managériaux.

4.1.2. Un plafond maximum à calculer

Comme indiqué au chapitre 2.2, le seul plafond indemnitaire opposable aux collectivités résulte de l'addition des plafonds des parts fonction et résultats.

Le tableau ci-dessous présente par grade, un comparatif des plafonds maximum de la PFR et de l'IPF ainsi que des primes et indemnités captées par elles.²⁴

Plafonds annuels (€)	Ingénieur chef classe execp.	Ingénieur chef	Administrateur hors classe	Administrateur	Directeur	Attaché ppal	Attaché (secrétaire de mairie)
IFTS			13 404	11 098	11 769	11 769	8 630
IEMP					4 482	4 116	4 116
PSR'	11 046	5 738					
ISS†	33 091	24 261					
Prime de rendement			10 581	7 831			
Indemnité fonctions et résultats			19 800	19 800			
Prime informatique‡	8 241	8 241	8 241	8 241	8 241	8 241	8 241
Indemnité de régie§	1 050	1 050	1 050	1 050	1 050	1 050	1 050
TOTAL	53 428	39 290	53 076	48 020	25 542	25 176	22 037
PFR/ IPF	58 800	50 400	55 200	49 800	25 800	25 800	20 100
PFR/IPF logement fonction	47 400	37 800	41 400	37 350	18 300	18 300	14 850

On notera le traitement particulier réservé aux fonctionnaires logés pour nécessité absolue de service.

Les rédacteurs des décrets relatifs à la PFR et à l'IPF ont pris soin de préciser que les agents logés pour nécessité absolue de service ont une part fonction allant seulement de 0 à 3 (contre 1 à 6 pour les autres fonctionnaires).

Pour les fonctionnaires territoriaux, cette règle a une résonance toute particulière notamment lorsqu'ils occupent certains emplois fonctionnels.

En effet, aux termes de l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, certains emplois communaux et intercommunaux bénéficient d'une présomption de légalité de logement de fonction et notamment pour nécessité absolue de service : directeur général des services d'une commune de plus de 5 000 habitants, directeur général d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 20 000 habitants et directeur général adjoint des services d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 80 000 habitants.

* Certains ingénieurs en chef peuvent percevoir à titre individuel annuel un montant plus élevé de 78€ pour ceux de classe exceptionnelle et de 123,54€ pour ceux de classe normale.

† Montants maximum donnés avec un coefficient géographique de 1. Il convient de rajouter de 5% à 20% selon le secteur géographique concerné. Dans le cas le plus élevé (coefficient géographique à 1,2, le total pour les ingénieurs en chef de classe normale passe à 45 437€ et pour ceux de classe exceptionnelle à 60 046€).

‡ Les montants maximum sont relativement théoriques puisqu'ils dépendent du nombre d'agents et de leurs fonctions. Chiffres donnés sur une simulation de chefs de projets ayant une ancienneté de plus de 2 ans et demie avec majoration individuelle de 25%.

§ Montant maximum arrêté à une régie de 1 500 000€.

L'existence de cette règle d'abaissement du plafond de la part fonctionnel va avoir 2 conséquences directes pour les agents concernés.

En premier lieu, cette limitation sera opposable pour la détermination du plafond global qui sera donc abaissé de l'équivalent de 3 points du coefficient part-fonction de l'Etat. Dès lors qu'un fonctionnaire d'Etat logé pour nécessité absolue de service ne peut percevoir au maximum que les coefficients de 3 de la part-fonction et de 6 de la part-performance, un fonctionnaire territorial basculé en PFR ne pourra prétendre à percevoir plus que la somme de ces quotités (cf. tableau ci-dessus).

En second lieu, l'attribution individuelle de la part fonction devra tenir compte de ce logement. En effet, le principe de parité impose qu'un fonctionnaire territorial ne soit pas mieux traité, sur le plan indemnitaire, qu'un fonctionnaire d'Etat équivalent.

Dès lors qu'un ingénieur d'Etat, un administrateur civil ou un attaché de préfecture se verra amputer 3 points de part-fonction, le montant individuel attribuable au fonctionnaire territorial, placé dans la même situation, ne devrait normalement pas être supérieur.

Toutefois, compte tenu du dispositif législatif de libre fixation du plafond de la part fonction, il ne saurait être question d'appliquer arbitrairement un abattement de l'équivalent de ces 3 points, ni de fixer un plafond équivalent à ces 3 points. La circulaire relative à la PFR dans la fonction publique territoriale retient la règle d'un versement de la moitié du montant normalement attribuable²⁵. Cela semble être la juste composition entre parité et aménagement de la parité prévue pour le modèle PFR.

S'il apparaît que l'application de ces règles conduit à une baisse de revenus, les assemblées délibérantes ont toujours la possibilité, aux termes de l'article 88 précité, de maintenir au fonctionnaire concerné, à titre individuel, le montant indemnitaire dont il bénéficiait en application des dispositions réglementaires antérieures, lorsque ce montant se trouve diminué par l'application ou la modification des dispositions réglementaires applicables aux services de l'Etat servant de référence.

4.2. Les conséquences de l'adoption de la PFR

4.2.1. La mise hors circuit des primes existantes

Comme décrit au chapitre 1.1, une des deux caractéristiques du modèle PFR est de rendre inapplicables toutes les autres indemnités ayant le même objet.

Toutefois, le modèle PFR n'est ni une prime commune aux trois versants de la fonction publique, ni une prime applicable à la seule fonction publique territoriale. La règle d'attractivité ne peut avoir d'effet que pour le périmètre des régimes indemnitaires de l'Etat, applicables aux agents territoriaux en application du principe de parité contenu à l'article 88 précité.

Sont donc exclues par nature de l'attractivité :

- les indemnités relevant des « avantages collectivement acquis » (plus communément appelées primes historiques) car fondées sur l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984,
- les primes uniques à la fonction publique territoriale puisqu'elles ne relèvent pas du périmètre des indemnités et primes de l'Etat,²⁶
- les indemnités d'astreinte, d'intervention et de permanence qui relèvent de règles relatives à l'aménagement du temps de travail²⁷.

Sont ensuite exclues par destination de l'attractivité :

- les indemnités horaires de travaux supplémentaires et les indemnités de travail de nuit qui ne renvoient pas à l'homologie entre corps et cadres d'emplois,²⁸
- les avantages en nature (sous réserve des logements pour nécessité absolue de service, cf. chapitre 4.1.2),
- les frais de déplacement, pour partie propres à la fonction publique territoriale, dont l'attribution ne renvoie pas à des fonctions mais à des dépenses et frais engagés par un agent public²⁹,
- l'indemnité de jurys de concours ou celle de formateurs car elle est liée à une activité accessoire et non à une fonction ou un emploi,³⁰
- l'indemnité de chaussures et de petit équipement car elle constitue un remboursement forfaitaire de frais³¹.

Enfin, il n'est pas inutile de rappeler que le basculement d'un corps d'Etat en PFR n'aura d'effets couperet et attractivité que pour les primes et indemnités du ou des cadres d'emplois concernés. La PFR n'a en effet abrogé aucune disposition réglementaire relative aux régimes indemnitaires en place. Celles-ci continuent donc à produire leurs effets à l'égard de tous les corps et cadres d'emplois non concernés par la PFR.

4.2.2. Une attribution de la part fonction de fait obligatoire

Aucune collectivité n'est obligée d'accorder un régime indemnitaire à ses agents et aucune autorité territoriale n'est liée au-delà de ce qu'a décidé l'assemblée délibérante en la matière.³²

Le fait que l'assemblée délibérante soit obligée de prévoir une part fonction supérieure à zéro, implique de fait, la création d'un montant minimum obligatoire de prime dans la fonction publique territoriale.

La logique de la PFR oblige en effet à coter ce qui structure ou conditionne au minimum un poste, un emploi, une fonction dans la collectivité et de lui attribuer une part supérieure à zéro.

Tout agent, éligible à la PFR, est par nature nommé sur une fonction, un emploi, un poste³³. Il devra donc se voir attribuer au minimum, la plus petite cotation de fonction définie par l'assemblée délibérante.

De fait, dès lors que l'architecture minimum d'une fonction doit se voir attribuer une valeur fonction par l'assemblée délibérante, l'autorité territoriale sera liée par ce coefficient qui pourrait raisonnablement être considéré à 1 (ce qui est le cas à l'Etat).

Le modèle PFR ouvre donc dans les faits, pour les cadres d'emplois concernés, un droit à régime indemnitaire obligatoire.

Il n'y aura guère que dans le cadre exceptionnel d'absence officielle de fonctions d'un agent qu'une autorité territoriale pourra opposer l'absence de toute attribution de PFR,...encore que dans ce cas la responsabilité de la collectivité pourra toujours être recherchée pour défaut d'affectation.

¹ CF. notamment A.de Bayser, V. Georgeault et P. Maréchal, *Rémunération au mérite : mode ou nécessité ?*, Les cahiers du groupe Bernard Brunhes nov. 2004, n°13 ; Revue problèmes économiques, *Les nouvelles tendances du management*, n°2873, av. 2005 ; M. Bacache-Beauvallet, *Les limites de l'usage des primes à la performance dans la fonction publique*, EDHEC business school, 2008 (www.professoral.edhec.com) ; Centre d'Analyse Stratégique, *Le partage collectif des bénéfices : un outil efficace pour la productivité et le pouvoir d'achat ?*, note de veille n°124, fév. 2009 ; IGPDE, *La rémunération à la performance est-elle efficace ?*, n°30 mars 2009 (www.institut.minefi.gouv.fr).

² Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats, arrêté de référence pour les agents de niveau attaché et équivalent du 22 décembre 2008 ; arrêté de référence pour les corps des secrétaires administratifs et corps analogues de la filière administrative (arrêté du 9 octobre 2009, JO du 12 octobre 2009) et arrêté de référence pour les chefs de service, directeurs adjoints, sous-directeurs, experts de haut niveau et directeurs de projet (arrêté du 9 octobre 2009, JO du 12 octobre 2009).

Circulaire DGAFP-Dir. Budg B7 002184 du 14 avril 2009 relative à la mise en œuvre de prime de fonctions et de résultats elle-même complétée par une brochure explicative « prime de fonctions et de résultat : questions-réponses » ! (www.fonction-publique.gouv.fr).

³ Arrêté du 22 décembre 2008 fixant la liste des primes et indemnités relevant des exceptions à la prime de fonctions et de résultats (ministère de la justice, ministère de la défense, secrétariat général du gouvernement, ensemble des ministères et services généraux du Premier ministre) complété par l'arrêté du 26 août 2009 (JO 15 sept.2009). Se reporter également à l'article 7 alinéa 2 du décret n° 2010-1705 du 30 décembre 2010 relatif à

l'indemnité de performance et de fonctions allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et forêts, pour connaître la liste des primes non annihilées à titre dérogatoire par cette « PFR » des ingénieurs.

⁴ Une partie des agents de la filière administrative de l'Etat sont déjà passés sous modèle PFR, rendant caducs tous les autres compléments indemnitaires ayant le même objet.

Les corps d'Etat étant, au 1^{er} janvier 2011, sous régime PFR sont les suivants :

- administrateurs civils (arrêté du 9 octobre 2009, JO du 11 octobre 2009)
- attachés et conseillers d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer et directeurs de préfecture (arrêté du 9 février 2011, JO du 19 février 2011)
- attachés et divers corps de catégorie A des ministères chargés des affaires sociales, services des ministères économiques et financiers (arrêtés du 7 janvier 2009, JO 9 janv. 2009)
- attachés et divers corps de catégorie A des services du Premier ministre, (arrêtés du 7 janvier 2009, JO 9 janv. 2009 complété par arrêté 30 juillet 2010, JO 31 juillet 2010)
- corps des conseillers des affaires étrangères, secrétaires des affaires étrangères et secrétaires de chancellerie et traducteurs du ministère des affaires étrangères (arrêté du 27 janvier 2010, JO du 4 février 2010)
- attachés des services du ministère de la défense (arrêté du 7 janvier 2009, JO 9 janvier 2009), complété par le basculement du corps des conseillers d'administration (arrêté du 3 septembre 2009, JO du 11 septembre 2009)
- les emplois de directeur et de chef de service, les chefs des services administratifs et le corps des attachés du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile (arrêté du 19 juin 2009, JO du 21 juin 2009)
- les corps des attachés d'administration scolaire et universitaire, conseillers d'administration scolaire et universitaire, administrateur de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et chef de mission d'administration centrale des ministères chargés de l'éducation nationale, de la recherche et de la jeunesse et des sports (arrêté du 4 août 2009, JO du 10 septembre 2009)
- les corps des attachés d'administration, chefs de mission, secrétaires généraux d'établissement d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire (arrêté du 6 novembre 2009, JO du 8 novembre 2009)
- les corps des attachés d'administration du ministère de l'équipement, des conseillers d'administration de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables, des délégués au permis de conduire et à la sécurité routière, des inspecteurs des affaires maritimes et des conseillers des affaires maritimes (arrêté du 26 octobre 2010, JO du 31 octobre 2010)

Les agents de catégorie B sont également concernés puisque certains ministères ont déjà basculé ces agents dans la PFR : corps de secrétaires administratifs et corps de niveau équivalent du ministère des affaires étrangères et européennes (arrêté du 13 octobre 2009, JO du 14 octobre 2009), services du premier ministre (arrêtés du 13 octobre 2009, JO du 14 octobre 2009, arrêté 30 juillet 2010, JO 31 juillet 2010), du Conseil d'Etat et de la Cour nationale du droit d'asile (arrêté du 15 octobre 2010, JO du 29 octobre 2010) du ministère de l'agriculture et de la pêche (arrêté du 2 septembre 2010, JO du 22 septembre 2010), du ministère de la défense (arrêté du 28 juillet 2010, JO du 5 août 2010), de l'éducation nationale et de l'enseignement (arrêté 1^{er} juin 2010, JO 11 août 2010)

⁵ Décret n° 2010-1705 du 30 décembre 2010 relatif à l'indemnité de performance et de fonctions allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et forêts ; Arrêté du 30 décembre 2010 fixant les montants annuels de référence de l'indemnité de performance et de fonctions allouée aux ingénieurs des ponts, des eaux et forêts (JO 31 décembre 2010)

⁶ Article 7 du décret n° 2010-1705 *préc.*

⁷ Loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁸ Cf. par exemple pour les administrateurs territoriaux, note AMF n°143, *Application de la prime de fonctions et de résultats dans la fonction publique territoriale au 1^{er} janvier 2010*, déc.2009 (www.amf.asso.org).

⁹ Article 40 de la loi modifiant l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984. Cadre légal commenté et éclairé par la circulaire du ministère de l'Intérieur n°IOCB1024676C du 27 septembre 2010 relative à la prime de fonction et de résultats dans la fonction publique territoriale.

¹⁰Dans son arrêt de principe du 27 novembre 1992, le Conseil d'Etat a précisé que le principe de parité « *n'a eu ni pour objet ni pour effet d'imposer aux collectivités locales et à leurs établissements publics de faire bénéficier leurs agents de régimes indemnitaires identiques à ceux des fonctionnaires de l'Etat* »(CE, 27 nov. 1992, *Fédération Interco CFDT et autres*, n° 129600). Ainsi les collectivités locales peuvent prévoir un taux minimum individuel plus bas que celui institué par le texte de l'Etat (CE, 27 nov. 1992, *préc.*), prévoir un système de variation du montant individuel alors que le texte de l'Etat institue un montant fixe (CAA Bordeaux, 28 mai 2000, *Dpt Pyrénées Atlantiques*, n° 97BX00169 :au sujet de l'indemnité de sujétion spéciale des puéricultrices) ou encore prévoir des conditions d'attributions plus strictes (CE, 7 juin 2010, *Jouannet*, n° 312506).

En revanche, le principe de parité des primes interdit tout régime local qui procurerait au fonctionnaire territorial « une prestation plus favorable que celle dont bénéficierait un fonctionnaire de l'Etat placé dans la même situation » (CE, 2 déc. 1994, *Préfet du Nord*, n° 147962).

Autrement dit, le principe de parité tel que figurant à l'alinéa 1^{er} de cet article 88, « fait obstacle à ce que des collectivités territoriales ... puissent attribuer à leurs agents ... des rémunérations qui excéderaient celles auxquelles peuvent prétendre les agents de l'Etat occupant des fonctions ou ayant des qualifications équivalentes » (CE, 30 juin 2006, *Fédération CFTC et autres*, n° 243766) ou « d'un grade et d'un corps équivalents au grade et au cadre d'emplois de ces fonctionnaires territoriaux » (CE, 7 juin 2010, *Jouannet*, préc.).

¹¹ Cf. tableau des montants au chapitre 4.2.2.

¹² A titre d'illustration, le basculement en PFR au 1^{er} janvier 2011 des attachés du ministère de l'Intérieur impacte les attachés territoriaux mais également les membres du cadre d'emplois de secrétaires de mairie.

¹³ 38 101 attachés (hors emploi fonctionnel), 2 167 administrateurs (hors emplois fonctionnels), 10 554 secrétaires de mairie et 2090 ingénieurs en chef. (source : CNFPT/DGCL, 6^e *synthèse des bilans sociaux, bilans sociaux de 2007*, janv. 2011).

¹⁴ On doit donc tenir comme théoriquement impossible le cas de collectivités qui auraient basculé avant juillet 2010 en PFR et qui n'auraient pas respecté les prescriptions de la loi (deux parts distinctes, conditions d'attribution fixée par délibération et plafond global) dans la mesure où les règles de la parité imposaient de respecter *a minima*, les prescriptions de la loi.

¹⁵ Le corps des attachés d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer figure parmi ceux soumis au décret n°2005-1215 du 26 sept. 2005 portant dispositions statutaires communes applicables aux corps des attachés d'administration et à certains corps analogues (annexe).

¹⁶ Il résulte d'un principe général du droit que, sauf conditions particulières qui ne semblent pas réunies en l'espèce, les autorités administratives ne peuvent légalement fixer l'entrée en vigueur de leurs décisions, réglementaires ou non, à une date antérieure à celle de leur publication

¹⁷ Les rédacteurs territoriaux ont pour corps d'Etat référent les secrétaires administratifs du ministère de l'Intérieur et les adjoints administratifs ont pour corps de référence les adjoints administratifs du ministère de l'Intérieur.

¹⁸ Les animateurs territoriaux et les éducateurs d'activités physiques et sportifs territoriaux perçoivent les mêmes primes de référence que celles des rédacteurs territoriaux et les ATSEM, les agents sociaux et adjoints d'animation perçoivent les mêmes primes de référence que celles des adjoints administratifs.

¹⁹ Cette association résulte de l'article 37 du décret n° 2009-1106 du 10 septembre 2009 ayant modifié les appellations des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts et des ingénieurs des ponts et chaussées contenues dans toutes les réglementations.

²⁰ Article 8 décret 2010-1705 préc.

²¹ L'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 précitée édicte que « les comités techniques sont consultés pour avis sur les questions relatives ...aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents »

²² L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 précitée dispose que « lorsque les services de l'Etat servant de référence bénéficient d'une prime de fonctions et de résultats, le régime indemnitaire que peut fixer l'organe délibérant comprend... ».

²³ Article 2 du décret du 6 septembre 1991, préc.

²⁴ Ont été considérées comme non attribuées aux grades concernés, compte tenu de leur inadéquation avec les fonctions généralement occupées : l'indemnité pour utilisation d'une langue étrangère, l'indemnité de soins aux animaux de parcs zoologiques, les indemnités pour travaux dangereux et insalubres.

²⁵ A l'Etat le plafond part fonction étant de 6, un fonctionnaire logé pour nécessité absolue de service ne pourra en effet n'en percevoir que 3, c'est-à-dire la moitié.

²⁶ La prime de responsabilité des emplois de direction (décret n°88-631 du 6 mai 1988 relatif à l'attribution d'une prime de responsabilité à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales et des établissements publics locaux assimilés), l'indemnité forfaitaire complémentaire pour élections (décret n°86-252 du 20 février 1986 fixant le régime des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires susceptibles d'être accordées à certains personnels communaux), les indemnités des agents des services municipaux d'inhumation (arrêté du 17 février 1977 modifié), la prime d'installation (décret n°90-938 du 17 octobre 1990 relatif à la prime spéciale d'installation attribuée à certains personnels de la fonction publique territoriale).

²⁷ Les astreintes sont propres à la fonction publique territoriale (décret n°2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale) et ne trouvent pas leur fondement dans l'article 88 mais dans l'aménagement du temps de travail (décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, et notamment

ses articles 5 et 9), même si leur rémunération et leur compensation sont déterminées formellement suivant les règles et dans les conditions d'astreintes de l'Etat. Cf. circulaire ministère Intérieur NOR/MCT/B/05/10009/C du 15 juillet 2005.

²⁸ Décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Décret n°76-208 du 24 février 1976 relatif à l'indemnité horaire pour travail normal de nuit et à la majoration spéciale pour travail intensif.

²⁹ Décret n°2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat et décret n°2001-654 du 19 juillet 2001 fixant les conditions et les modalités de règlements des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales.

³⁰ Décret n° 2010-235 du 5 mars 2010 relatif à la rémunération des agents publics participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation et de recrutement.

³¹ Décret n°60-1302 du 5 décembre 1960 relevant le taux de l'indemnité de chaussures et de petit équipement susceptible d'être allouée à certains fonctionnaires et agents de l'Etat.

³² CE, 17 mars 2010, n° 304759 ; CE 25 septembre 2009, *Cne de Saint-Paul-les-Fonts*, n° 300112 ; TA Nancy, 11 mars 2008, *Cne de Saulne*, n°0600402.

³³ « *Toute nomination ou toute promotion dans un grade qui n'intervient pas exclusivement en vue de pourvoir à un emploi vacant et de permettre à son bénéficiaire d'exercer les fonctions correspondantes est nulle* » (art. 12 de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires).