



PRÉFÈTE DE L'ALLIER

Préfecture
Direction de la citoyenneté et de la légalité
Service du conseil et du contrôle des collectivités territoriales
Bureau du conseil et du contrôle de légalité, urbanisme

Moulins, le 11 JUN 2019

Affaire suivie par : Elisabeth Petit
Tél : 04 70 48 31 14
elisabeth.petit@allier.gouv.fr

CIRCULAIRE N° : 32 /2019

La préfète de l'Allier

à

Monsieur le président du conseil
départemental
Mesdames et messieurs les maires du
département
Mesdames et Messieurs les
présidents des établissements publics de
coopération intercommunale
Monsieur le président du conseil
d'administration du SDIS
Monsieur le président du centre
départemental de gestion de la fonction
publique territoriale

*En communication à mesdames les
sous-préfètes de Montluçon et de Vichy*

Objet : Mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique territoriale.

Ref. : Décret 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un RIFSEEP dans la fonction publique de l'État,
Circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP

La présente circulaire a pour objectif de clarifier les modalités de mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

En effet, à la réception de délibérations des collectivités territoriales et des établissements publics du département relatives à la mise en place de ce nouveau régime indemnitaire, j'ai pu constater certaines imprécisions, anomalies ou irrégularités.

Dès lors, je souhaite vous rappeler les points suivants :

1/ Le principe de parité

En premier lieu, le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux obéit au principe de parité entre la fonction publique de l'État et la fonction publique territoriale.

L'article 88 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que : « Les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat ».

En pratique, et en application du décret n°91-875 du 6 septembre 1991 modifié, cette limite est déterminée au terme d'une comparaison entre les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et les corps équivalents de l'État.

Dès lors que les corps équivalents de la fonction publique de l'État bénéficient d'un régime tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), institué par le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un RIFSEEP dans la fonction publique de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics doivent mettre en œuvre le RIFSEEP pour leurs cadres d'emplois homologues. A l'heure actuelle seuls subsistent quelques cadres d'emploi pour lesquels l'équivalence à l'État n'est pas actée (cadres d'emplois de la filière technique et de la filière sanitaire et sociale).

Le versement d'une indemnité en dehors de ce cadre, susceptible de placer les agents d'une collectivité dans une situation plus favorable que les agents de l'État, contrevenant ainsi au principe de parité, pourrait être considéré par le juge administratif comme dépourvu de fondement légal.

En d'autres termes, un principe d'équivalence s'applique au régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux par référence à celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État.

2/ Les modalités de mise en œuvre

Le RIFSEEP doit être institué en deux parts :

- une indemnité de fonctions, de sujétions, et d'expertise (IFSE), liée à la nature des fonctions occupées ;
- un complément indemnitaire annuel (CIA), fondé sur l'engagement professionnel et la manière de servir.

A- L'IFSE

L'article 2 du décret n°2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un RIFSEEP dans la fonction publique de l'État, précise que le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions.

Les spécificités relatives aux fonctions exercées, notamment en raison du niveau de responsabilité qui y est associé, doivent être prises en compte dans la définition des groupes de fonctions et la cotation des postes : c'est le classement des postes dans des groupes de fonctions qui permet de reconnaître et de valoriser le niveau de responsabilité exercé au sein d'un même cadre d'emploi.

Ainsi, les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même corps ou cadre d'emploi sont réparties au sein de différents groupes au regard des critères professionnels suivants :

- 1° Fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ;
- 2° Technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ;
- 3° Sujétions particulières ou degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel.

Dès lors, les groupes de fonctions sont déterminés par cadre d'emploi, au regard des critères professionnels tenant au niveau de responsabilité, de technicité et d'expertise, et à l'ampleur des sujétions.

Il appartient donc à l'organe délibérant de chaque collectivité :

- de déterminer, pour chacun des cadres d'emploi figurant au tableau des effectifs, les critères professionnels (à titre d'exemple, les responsabilités d'encadrement, la complexité des tâches, la confidentialité...) justifiant le classement de l'agent dans un groupe (groupe 1, groupe 2), au regard des fonctions qui sont les siennes ;

- de fixer les montants plafonds applicables à l'IFSE, dans la limite de ceux fixés pour les agents de l'État.

B- Le CIA

Si le versement du CIA à un agent est facultatif à titre individuel (car fondé sur la manière de servir de ce dernier à un moment donné, appréciée lors de l'entretien professionnel), sa mise en place par la collectivité, à titre collectif, est obligatoire.

Le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n°2018-727 QPC du 13 juillet 2018 — commune de Ploudiry — a validé l'obligation pour les collectivités d'instaurer le complément indemnitaire annuel.

Il appartient donc à l'assemblée délibérante de fixer les modalités de mise en œuvre du CIA et de déterminer, dans la limite de ceux fixés pour les agents de l'État, le montant maximal par groupe de fonctions, les taux et critères de modulation, les conditions d'attribution et la périodicité du versement.

Par ailleurs, même s'il s'agit, pour l'instant, d'une décision isolée, le TA Cergy Pontoise le 27 sept 2018 - 1804975 – a admis la modulation du taux du CIA pour valoriser l'assiduité au titre de l'engagement professionnel.

3/ Le RIFSEEP est exclusif de toutes autres primes ou indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir.

La part IFSE a vocation à remplacer les primes et indemnités liées aux fonctions, aux sujétions et à l'expertise. L'élaboration de critères professionnels au sein des groupes de fonction doit permettre la prise en compte des compétences ou sujétions justifiant le versement d'anciennes primes.

La part CIA remplace toutes celles antérieurement liées à la manière de servir.

A titre d'exemple, les primes et indemnités suivantes ne peuvent plus être servies car elles ont été fondues dans l'assiette du RIFSEEP :

- l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) : décret 2002-61 du 14 janvier 2002

Précédemment attribuée aux agents de la filière administrative de catégorie C et B jusqu'à l'IB 380, cette indemnité, liée à la valeur professionnelle ne peut plus être versée dans la mesure où tous les cadres d'emplois de la filière administrative sont éligibles au RIFSEEP depuis le 1^{er} janvier 2016.

- l'indemnité d'exercice des missions des préfetures (IEMP) :

Le décret 97-1223 du 26 décembre 1997, portant création de l'IEMP a été abrogé, à compter du 1^{er} janvier 2017, par le décret 2017-829 du 5 mai 2017 (article 4).

- l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (décrets 2002-62 et 2002-63 du 14 janvier 2002)

- la prime de rendement (décrets 45-1753 du 6 août 1945 et 50-196 du 6 février 1950)

- l'indemnité de fonction et de résultats (décret 2004-1082 du 13 octobre 2004)

- la prime de fonction informatique (décret 71-343 du 29 avril 1971)

- l'indemnité de responsabilité des régisseurs d'avances et de recettes

Prévue à l'article R. 1617-5-2 du Code général des collectivités territoriales, elle fait partie des éléments de rémunération liés à une sujétion particulière, qui correspond à une contrainte spécifique du fait même de la nature des fonctions occupées. Le niveau de responsabilité exercé sera reconnu et valorisé dans la part IFSE du RIFSEEP.

En tout état de cause, l'arrêté du 27 août 2015, pris pour l'application de l'article 5 du décret du 20 mai 2014 portant création d'un RIFSEEP dans la fonction publique de l'État, fixe la liste des indemnités cumulables avec le RIFSEEP :

- indemnité de caisse et de responsabilité, versée aux comptables de la fonction publique de l'État, régie par les décrets du 28 septembre 1972 et du 18 septembre 1973 :

- indemnité pour rémunération de services, allouée aux agents comptables d'établissements publics nationaux, de comptes spéciaux du Trésor, de budgets annexes, d'établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles et d'écoles de formation maritime et aquacole régie par le décret du 4 février 1988 ;

- indemnités compensant le travail de nuit, le dimanche ou les jours fériés ainsi que les astreintes et le dépassement régulier du cycle de travail, tel que défini par le décret du 25 août 2000 ;

- indemnité de responsabilité des agents comptables de certains établissements d'enseignement régie par le décret du 2 juillet 2001 ;

- indemnité pour sujétions particulières des personnels des cabinets ministériels régie par le décret du 5 décembre 2001 ;

- prime de sujétions spéciales régie par le décret du 8 novembre 2006 ;

- rétribution des comptables commis d'office pour la reddition des comptes des comptables publics et assimilés instituée par le décret du 27 août 2007 ;

- indemnité mensuelle de technicité régie par le décret du 15 décembre 2010.

La circulaire du 5 décembre 2014 précise en outre que l'IFSE est cumulable par nature, avec :

- l'indemnisation des dépenses engagées au titre des fonctions exercées (frais de déplacement),
- les dispositifs d'intéressement collectif,
- les dispositifs compensant les pertes de pouvoir d'achat (GIPA, indemnité compensatrice ou différentielle...).

4/ Cas particuliers

Les contractuels de droit public :

Ils sont éligibles au RIFSEEP, dès lors qu'une délibération le prévoit.

Le maintien du régime indemnitaire au profit de l'agent territorial placé en congé de maladie :

Aucune disposition législative ou réglementaire ne prévoit le maintien d'un régime indemnitaire durant les périodes d'absence des agents dans la fonction publique territoriale.

L'article 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précise uniquement les conditions de maintien du traitement, de l'indemnité de résidence et du supplément familial de traitement.

S'agissant du RIFSEEP, l'article 88 de la même loi ne prévoit aucune disposition relative au maintien ou à la suspension du régime indemnitaire durant les périodes d'absence des agents.

En l'absence de textes organisant la modulation d'une prime ou d'une indemnité, le maintien du versement des avantages indemnitaires est de la compétence de l'assemblée délibérante.

Dès lors que la collectivité décide de délibérer sur les conditions du maintien ou de modulation du RIFSEEP en cas de congés maladie, ces dernières doivent être examinées au regard du principe de parité et des conditions prévues pour les agents relevant de la fonction publique d'État.

Le décret n° 2010-997 du 26 août 2010, par combinaison avec l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, indique que les agents de l'État en congé maladie ordinaire, congé pour maternité, pour adoption, congé de paternité et d'accueil de l'enfant conservent l'intégralité de leurs primes et indemnités pendant trois mois, puis 50 % pendant neuf mois, le maintien du régime indemnitaire se faisant dans les mêmes proportions que celui du traitement.

En revanche, aucune disposition ne prévoit le maintien du régime indemnitaire durant les périodes de congés de longue maladie ou de congé de longue durée.

Ainsi, en application des principes de libre administration et de parité avec la fonction publique d'État, une collectivité ne peut décider du maintien du régime indemnitaire durant un congé de longue maladie ou de longue durée.

Les emplois fonctionnels :

Les emplois fonctionnels de la FPT peuvent être occupés par des fonctionnaires détachés (article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) ou par des agents contractuels de droit public recrutés en application de l'article 47 de la loi du 26 janvier 1984 précitée.

- S'agissant des fonctionnaires détachés sur un emploi fonctionnel :

Les fonctionnaires détachés sur un emploi fonctionnel peuvent bénéficier du régime indemnitaire de leur cadre d'emplois d'origine.

Pour l'application du RIFSEEP, ils doivent être intégrés dans l'un des groupes de fonctions prévus pour leur cadre d'emplois d'origine afin de bénéficier de l'IFSE et du CIA.

Il appartient aux collectivités de prendre en compte les spécificités liées à ces emplois dans la définition des groupes de fonctions du cadre d'emplois d'origine. Il en résulte que ces emplois de direction peuvent apparaître dans les tableaux de différents cadres d'emplois (celui des administrateurs territoriaux ou des attachés territoriaux par exemple). Ils ne doivent pas faire l'objet d'une classification distincte dans la mesure où ils ne constituent pas un cadre d'emplois en tant que tel.

En revanche, les fonctionnaires détachés sur un emploi fonctionnel issus de cadres d'emplois n'entrant pas dans le champ d'application du RIFSEEP ne peuvent pas bénéficier de ce régime indemnitaire.

- S'agissant des agents contractuels recrutés directement sur un emploi fonctionnel :

Les agents contractuels de droit public ont droit, après service fait, à un traitement indiciaire et aux primes et indemnités prévues par un texte législatif ou réglementaire si une délibération le prévoit. Ils sont soumis au même principe de parité avec la fonction publique d'État que les fonctionnaires territoriaux.

Aussi, leur rémunération, incluant primes et indemnités, doit être fixée par référence à la nature et au niveau de leurs fonctions, compte tenu de la rémunération accordée à des agents de l'État ou territoriaux exerçant des tâches comparables et ayant une qualification et une expérience professionnelle équivalentes.

Par conséquent, les agents contractuels recrutés directement sur un emploi fonctionnel peuvent percevoir le RIFSEEP sous réserve qu'une délibération le prévoit et par référence à l'indemnité qui serait versée aux agents titulaires occupant un emploi similaire (part IFSE et part CIA).

Les avantages acquis de l'article 111 :

L'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 dispose notamment que :

« Par exception à la limite résultant du premier alinéa de l'article 88, les avantages collectivement acquis ayant le caractère de complément de rémunération que les collectivités locales et leurs établissements publics ont mis en place avant l'entrée en vigueur de la présente loi sont maintenus au profit de l'ensemble de leurs agents, lorsque ces avantages sont pris en compte dans le budget de la collectivité ou de l'établissement. »

Deux conditions sont cependant nécessaires pour qu'une prime soit reconnue comme un avantage collectivement acquis :

- sa mise en place avant l'entrée en vigueur de la loi statutaire du 26 janvier 1984,
- son intégration au budget de la collectivité comme rémunération du personnel.

Considérés comme un complément de rémunération, les avantages collectivement acquis sont maintenus au profit de l'ensemble des agents, fonctionnaires ou contractuels, quelle que soit la date de leur recrutement, lorsqu'ils sont pris en compte dans le budget des collectivités territoriales et des établissements publics, sans aucune exigence de parité avec les corps de l'État.

Dès lors, ils sont cumulables avec le RIFSEEP.

Cependant, seules les conditions d'octroi de ce complément de rémunération constituent, en elles-mêmes, un avantage acquis. Par conséquent, leur modification postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 est illégale (CE 6 novembre 1998- n° 153685).

Ainsi, la revalorisation d'un avantage acquis collectivement, et maintenu par la collectivité ou l'établissement public, n'est possible que si la délibération qui l'institue a prévu une clause fixant les conditions d'évolution de son montant.

Enfin, le juge n'accorde pas un caractère définitif au maintien des avantages acquis (CAA de Versailles du 19 février 2009 – n°07VE01097). Les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent donc y mettre fin à tout moment.

La prime exceptionnelle de pouvoir d'achat :

Mes services ont par ailleurs pu observer la volonté exprimée par plusieurs conseils municipaux et conseils communautaires d'instaurer en faveur de leurs agents une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat sur la base de l'article 1er de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

Applicable aux seuls salariés et employeurs régis par le code du travail, cet article ne peut servir de base juridique à la création d'une prime équivalente dans les fonctions publiques d'État, hospitalière ou territoriale.

L'indemnité forfaitaire complémentaire pour élections :

Le ministère de l'Intérieur a admis que l'indemnité forfaitaire complémentaire pour élections peut être servie, en sus du RIFSEEP, aux personnels communaux qui participent à l'organisation des consultations électorales.

Elle compense une sujétion particulière qui n'entre pas dans le champ des primes et des indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir (article 5 du décret 2014-513 du 20 mai 2014).

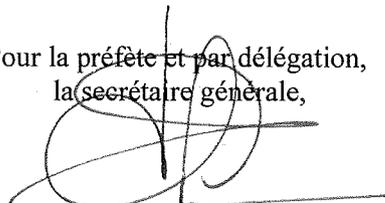
Les conditions d'attribution de cette indemnité sont précisées à l'article 5 de l'arrêté du 27 février 1962.

* *
*

Telles sont les dispositions que je tenais à vous rappeler afin de vous permettre, le cas échéant, d'inviter vos assemblées délibérantes à se prononcer sur la mise à jour du dispositif indemnitaire de votre collectivité.

Mes services se tiennent à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Pour la préfète et par délégation,
la secrétaire générale,

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a vertical stroke, positioned above the printed name.

Hélène DEMOLOMBE-TOBIE