

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR,
DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Direction générale des collectivités locales

Sous-direction des élus locaux
et de la fonction publique territoriale

Bureau de l'emploi territorial
et de la protection sociale

Circulaire du 27 septembre 2010 relative à la prime de fonctions et de résultats dans la fonction publique territoriale

NOR : IOCB1024676C

Référence : article 40 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

Résumé : l'article 40 de la loi du 5 juillet 2010 fixe le cadre permettant, à terme, la simplification et la réorganisation sous une même architecture de l'ensemble des régimes indemnitaires des fonctionnaires territoriaux, avec une part assise sur les fonctions et une part assise sur les résultats individuels. La mise en place de ce dispositif sera progressive et suivra le rythme d'introduction de la prime de fonctions et de résultats dans les corps des fonctionnaires de l'État servant de référence en application du principe de parité.

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales et le secrétaire d'État à l'intérieur et aux collectivités territoriales à Madame et Messieurs les préfets de région ; Mesdames et Messieurs les préfets de département.

1. L'économie du dispositif

1.1. Rappels sur le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux

Le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux obéit au principe de parité entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale.

En principe, les collectivités ne sont pas tenues d'instituer un régime indemnitaire ; lorsqu'elles le font, il leur appartient de respecter le plafond indemnitaire dont peuvent bénéficier les agents de l'État servant dans des corps comparables. En ce sens, l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que l'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ; 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, à l'exception des personnels de police municipale et des sapeurs-pompiers pour lesquels un régime indemnitaire spécifique a été institué en l'absence de corps équivalents de l'État.

En vertu de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, il revient à l'assemblée délibérante de fixer, dans ces limites, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables.

1.2. La réorganisation progressive de l'architecture des régimes indemnitaires : la prime de fonctions et de résultats

L'État a engagé, depuis 2008, une vaste réforme de l'architecture de ses régimes indemnitaires, qui tend à simplifier et regrouper (à terme) les différentes indemnités de ses corps de fonctionnaires, sous la forme d'une « prime de fonctions et de résultats » (PFR), permettant de mieux prendre en compte, d'une part, les sujétions du poste occupé, d'autre part, les résultats obtenus par l'agent au regard de ses objectifs individuels(1).

Cette réforme a également vocation à s'étendre de façon progressive aux régimes indemnitaires de la fonction publique territoriale.

À cette fin, l'article 40 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique a procédé à une modification de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, dont les deux premiers alinéas sont désormais ainsi rédigés :

« L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État [...]. »

(1) À l'heure actuelle, le cadre réglementaire de la PFR a été fixé par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 pour les fonctionnaires de la filière administrative de l'État.

« Lorsque les services de l'État 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. 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'État, et fixe les critères pris en compte pour la détermination du niveau des fonctions et pour l'appréciation des résultats. Ce régime est mis en place dans la collectivité territoriale ou l'établissement public 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'État. Le régime antérieur est maintenu jusqu'à cette modification. »

Ces dispositions poursuivent plusieurs objectifs :

- l'harmonisation de l'architecture des régimes indemnitaires de la fonction publique territoriale au fur et à mesure de l'introduction de la prime de fonctions et de résultats dans les corps de référence de l'État ;
- une liberté pour les collectivités de déterminer les plafonds applicables à chacune des parts fonctions/résultats dans la limite du plafond global de la prime du corps de référence ;
- dans ce cadre, une liberté pour l'autorité territoriale de fixer, pour chaque poste et pour chaque agent, le montant des plafonds de chacune des parts ;
- dans le prolongement des dispositions figurant déjà au décret du 6 septembre 1991 (*cf.* 1.1 ci-dessus), un renforcement de la transparence dans la politique salariale, avec l'intervention de l'organe délibérant pour déterminer les plafonds applicables à chacune des parts, et avec la connaissance par les agents des niveaux indemnitaires de référence, s'agissant notamment des indemnités de base liées aux responsabilités exercées.

Le nouveau dispositif ne remet en cause ni le principe du caractère facultatif du régime indemnitaire, ni le principe de parité.

2. L'introduction progressive de la PFR dans la fonction publique territoriale

2.1. L'introduction de la PFR dans la fonction publique territoriale résulte de l'application progressive du régime dans les corps de référence de l'État

En application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa nouvelle rédaction, la prime de fonctions et de résultats va faire l'objet d'une introduction progressive dans la fonction publique territoriale, au fur et à mesure que les corps des fonctionnaires d'État servant de référence conformément au décret du 6 septembre 1991 bénéficieront de ce régime indemnitaire.

À cet égard, il est important de souligner que bien qu'un cadre général ait été fixé par décrets, l'introduction de la PFR dans les différents corps de l'État est elle-même progressive. Elle résulte de la parution d'arrêtés interministériels prévoyant, pour chaque corps, le basculement dans le nouveau régime indemnitaire.

Ce n'est que lorsque le corps de référence de l'État entre dans le nouveau dispositif que le régime indemnitaire du cadre d'emplois homologue de la fonction publique territoriale est destiné à adopter obligatoirement l'architecture de la prime de fonctions et de résultats, se caractérisant par deux parts distinctes liées respectivement aux fonctions et aux résultats. Lorsqu'un même corps de fonctionnaires de l'État sert de référence à plusieurs cadres d'emplois de la fonction publique territoriale, tous les cadres d'emplois concernés ont simultanément vocation à bénéficier de la PFR.

Le basculement dans le système de la prime de fonctions et de résultats permet de bénéficier des nouveaux plafonds indemnitaires prévus dans les décrets-cadres applicables pour les fonctionnaires de l'État.

À la date de la présente circulaire, le seul cadre d'emplois de la fonction publique territoriale dont le corps de référence bénéficie de la PFR est celui des administrateurs territoriaux. L'application de la PFR au corps des attachés d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer, corps de référence des attachés territoriaux, est envisagée au 1^{er} janvier 2011 (arrêté en préparation)(1).

Les montants applicables aux administrateurs territoriaux sont ceux fixés par un arrêté du 9 octobre 2009 pour les administrateurs civils et sont mentionnés en annexe. Il sera procédé à une mise à jour de cette annexe lorsque d'autres corps de référence bénéficieront de la PFR.

Les collectivités territoriales ne sont pas concernées par la PFR appliquée aux emplois de direction de l'État(2), puisque ces emplois ne servent pas de référence aux régimes indemnitaires de la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, certains cadres d'emplois bénéficient d'un régime indemnitaire autonome. En l'absence de corps de référence à l'État, ils conservent leur régime spécifique. Conformément à l'article 68 de la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative

(1) En revanche, la date d'entrée en vigueur de la PFR des secrétaires administratifs du ministère de l'intérieur et de l'outre-mer n'est pas encore fixée.

(2) Décrets n° 2009-1211 du 9 octobre 2009 et n° 2010-258 du 12 mars 2010.

à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire et au décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 modifié portant dispositions communes aux sapeurs-pompiers professionnels, sont concernés les cadres d'emplois suivants de la fonction publique territoriale :

- police municipale ;
- sapeurs-pompiers de Mayotte ;
- sapeurs-pompiers professionnels.

2.2. Les modalités de transition vers un régime indemnitaire de type « PFR » lorsque le corps de référence bénéficie lui-même de cette prime

La nouvelle disposition législative ne prévoit pas de décret d'application, et est suffisamment précise pour entrer en vigueur immédiatement. Cependant, le seul fait qu'un corps de référence entre dans le dispositif de la prime de fonctions et de résultats ne rend pas caducs les régimes indemnitaires en vigueur dans chaque collectivité pour les agents des cadres d'emplois homologues.

Une transition entre les régimes actuels et le futur régime fondé sur la prime de fonctions et de résultats est prévue par la loi.

Lorsque le corps de référence bénéficie de la PFR, la mise en place de cette prime pour les agents territoriaux interviendra à l'occasion de la première modification par l'organe délibérant du régime indemnitaire du cadre d'emplois concerné. Par « première modification du régime indemnitaire », il faut entendre toute intervention de l'organe délibérant ayant pour objet ou pour effet de modifier la nature, la structure, les critères d'attribution ou encore les taux moyens du régime indemnitaire du cadre d'emplois concerné.

Dans l'attente de cette modification, le régime antérieur est maintenu, et, notamment, les anciens plafonds indemnitaires (masse des différentes indemnités servies aux fonctionnaires de l'État avant l'application de la PFR) continuent à s'appliquer.

2.3. Le cas particulier des collectivités ayant institué la PFR antérieurement à l'intervention de la loi du 5 juillet 2010

En se fondant sur l'ancienne rédaction de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et par application du principe de parité, certaines collectivités avaient décidé de faire application de la prime de fonctions et de résultats au bénéfice des administrateurs territoriaux, sans attendre la publication de la loi du 5 juillet 2010 qui en fixe désormais le cadre.

Dans le cas où les caractéristiques du régime mis en place sont conformes aux nouvelles dispositions législatives, il n'y aura pas lieu à nouvelle délibération et ce régime pourra continuer à bénéficier aux administrateurs territoriaux employés par la collectivité.

En revanche, si le régime institué ne répond pas aux exigences posées par la loi, s'agissant notamment de la détermination des paramètres par l'organe délibérant et du respect du plafond global, vous veillerez à ce qu'une nouvelle délibération procède à une mise en conformité du régime dans un délai raisonnable, afin que la loi puisse pleinement s'appliquer, au plus tard, aux primes de fonctions et de résultats versées au titre de l'année 2011.

2.4. Rappel : possibilité de prendre en compte les résultats individuels dans les régimes indemnitaires non encore concernés par la PFR

Pour les agents relevant de cadres d'emplois dont le corps de référence ne bénéficie pas encore de la prime de fonctions et de résultats, les collectivités qui le souhaitent gardent la possibilité, comme par le passé, d'instituer des régimes indemnitaires propres, pouvant comporter le cas échéant des critères tenant aux résultats individuels des agents.

Pour les cadres d'emplois concernés, ces régimes indemnitaires demeurent soumis à des plafonds globaux calculés en faisant masse des plafonds applicables aux différentes primes « classiques » du corps de référence de l'État(1).

3. La structure de la PFR

3.1. Les deux composantes de la PFR

Il résulte de l'article 88 modifié de la loi statutaire que le régime indemnitaire applicable aux cadres d'emplois dont les corps de référence bénéficient de la PFR doit comporter nécessairement deux parts, l'une liée à la fonction et l'autre aux

(1) Ce principe de fongibilité des différentes indemnités de référence s'applique sous réserve de certaines limites pouvant résulter :
– soit des conditions particulières de versement des indemnités des agents de l'État (ex. : prime de fonctions informatiques liée à l'exercice de certaines fonctions par les agents d'un certain grade, cf. CE, 25 oct. 1996, *Préfet du Morbihan*, Lebon p. 413) ;
– soit, le cas échéant, de mécanismes de variation propres à l'indemnité dont il s'agit (ex. : règles prévues dans le décret du 6 septembre 1991 pour l'indemnité de sujétion spéciale de la filière médico-sociale).

résultats. La première part est destinée à tenir compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées ; la seconde a pour objet de tenir compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle et de la manière de servir.

La prime que les collectivités instaureront sur ces bases pourra légalement prendre le nom de « prime de fonctions et de résultats » ou à défaut toute dénomination équivalente, la seule exigence posée par la loi étant de respecter une architecture comportant les deux composantes. Cependant, par mesure de simplification et dans un souci d'homogénéité, il est recommandé que cette nouvelle prime soit désignée, comme pour l'État, sous les termes de « prime de fonctions et de résultats ».

3.2. Le rôle respectif des comités techniques, de l'organe délibérant et de l'exécutif dans la détermination des paramètres du régime indemnitaire

De façon générale, l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984 dans sa rédaction issue de la loi du 5 juillet 2010 prévoit que les comités techniques seront consultés pour avis sur les grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critères de répartition y afférents. Cette disposition n'est pas encore entrée en vigueur à la date de la présente circulaire, mais s'appliquera à compter de la publication des dispositions réglementaires prises son application aux comités techniques paritaires déjà constitués ou en cours de constitution à cette même date(1).

Pour mettre en place la prime de fonctions et de résultats conformément à l'article 88 modifié de la loi du 26 janvier 1984, l'organe délibérant doit se prononcer expressément :

- sur les plafonds (en valeur) applicables à chacune des parts. L'organe délibérant dispose d'une liberté pour déterminer ces plafonds dans la limite globale de ceux applicables à la PFR des corps de référence de l'État. Toutefois, il ne peut retenir pour aucune des deux parts un plafond égal ou très proche de 0 €, sauf à méconnaître la volonté du législateur d'instituer un régime à deux composantes et, partant, à encourir la censure du juge pour erreur manifeste d'appréciation ;
- sur les critères devant être pris en compte pour la détermination du niveau des fonctions et pour l'appréciation des résultats.

Dans le cadre de son pouvoir de définition des régimes indemnitaires, l'organe délibérant peut également prévoir un montant de référence auquel sera appliqué un coefficient multiplicateur, le cas échéant en s'inspirant du système applicable aux fonctionnaires de l'État(2).

En ce qui concerne le cas particulier des agents logés par nécessité absolue de service, l'article 5 du décret du 22 décembre 2008 prévoit qu'ils « perçoivent, le cas échéant, une part fonctionnelle affectée d'un coefficient compris dans une fourchette de 0 à 3 ».

Le bénéfice d'un logement par nécessité absolue de service constitue un élément de rémunération en nature lié aux sujétions qui pèsent sur l'agent logé au titre de ses fonctions, qui donne lieu à un abattement sur la prime. Conformément au principe de parité, le plafond de la part « fonctions » sera diminué de moitié pour les fonctionnaires territoriaux bénéficiant d'un logement par nécessité absolue de service. Cependant, la part liée aux résultats individuels est attribuée à ces agents dans les mêmes conditions que pour les agents qui ne bénéficient pas d'un logement de fonction.

L'intervention de l'organe délibérant est destinée à renforcer la légitimité, l'appropriation collective et la transparence de la politique salariale de la collectivité. Il vous appartiendra de veiller, dans le cadre du contrôle de légalité, à ce que la délibération comporte l'ensemble des éléments prévus par la loi.

Dans le cadre ainsi défini, c'est à l'autorité investie du pouvoir de nomination (ou aux agents détenant une délégation de celle-ci) qu'il revient de déterminer le niveau de la part « fonctions » pour chacun des postes et de la part « résultats » pour chaque agent. La première part liée aux fonctions est en principe stable à responsabilités inchangées ; la seconde part est par nature variable en fonction des résultats annuels et n'a pas vocation à être reconduite par principe d'année en année ou à faire l'objet d'une évolution prédéterminée.

La PFR doit nécessairement s'appuyer sur une véritable réflexion et une politique d'identification et de cotation des emplois et des métiers et de construction de parcours, qui conduira à définir des niveaux d'emplois par cadre d'emplois ou grade ou emploi.

Le montant individuel de la part « résultats » pourra tenir compte de l'efficacité dans l'emploi et de la réalisation des objectifs, des compétences professionnelles et techniques, des qualités relationnelles et de la capacité d'encadrement ou à exercer des fonctions d'un niveau supérieur, appréciées dans le cadre de la procédure d'évaluation individuelle. L'expérimentation de l'entretien professionnel pour les fonctionnaires des collectivités territoriales et des établissements publics locaux, prévue par le décret n° 2010-716 du 29 juin 2010 portant application de l'article 76-1 de la loi du 26 janvier 1984, permettra de définir au mieux le montant devant être versé à ce titre. À défaut d'une délibération prévoyant

(1) Art. 33-VII de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010.

(2) Modulation de 1 à 6 pour la part « fonctions » et de 0 à 6 pour la part « résultats ».

d'expérimenter l'évaluation des agents, la notation pourra être prise en compte pour apprécier cette part « résultats ». Les montants individuels et leur marge de variation sont librement déterminés par l'exécutif dans le cadre préalablement fixé par l'organe délibérant.

3.3. *Les modalités de versement*

Aucune disposition législative ou réglementaire n'impose aux collectivités et à leurs établissements une périodicité particulière pour le versement de la prime de fonctions et de résultats. Cependant, afin de lisser la rémunération des agents territoriaux, un versement mensuel de la part « fonctions » et éventuellement un acompte mensuel sur la part « résultats individuels », régularisé semestriellement ou annuellement, pourront être utilement envisagés.

4. **L'articulation avec les autres primes spécifiques à la fonction publique territoriale**

Lorsqu'elle est applicable, la prime de fonctions et de résultats se substitue aux autres primes antérieurement versées aux agents du cadre d'emplois concerné, quelle que soit leur dénomination.

Cette substitution ne porte cependant que sur les seules primes instituées en application de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984.

Par conséquent, la prime de fonctions et de résultats n'est pas exclusive des indemnités propres à la fonction publique territoriale qui trouvent leur fondement dans d'autres dispositions législatives ou réglementaires. Notamment, elle n'affecte pas :

- les indemnités relevant des « avantages collectivement acquis » prévus à l'article 111 de la loi du 26 janvier 1984 ;
- la prime de responsabilité de certains emplois administratifs de direction, prévue par le décret n° 88-631 du 6 mai 1988 ;
- la nouvelle bonification indiciaire, qui peut être cumulée avec le versement de la PFR ;
- les indemnités horaires pour les heures supplémentaires effectivement réalisées ;
- les avantages en nature, dans la limite explicitée ci-dessus pour les logements de fonction ;
- les frais de déplacement ;
- l'indemnité de résidence ;
- le supplément familial de traitement.

5. **Le coût du dispositif**

Pour l'État, la mise en place de la PFR est réalisée à coût constant, conformément aux instructions de la direction générale de l'administration et de la fonction publique dans la circulaire du 14 avril 2009.

En ce qui concerne les collectivités, le passage à la PFR ne remet pas en cause le principe selon lequel les collectivités ont la faculté d'instituer ou non un régime indemnitaire et d'en déterminer librement le montant, sous réserve des plafonds communs avec ceux de l'État.

Même si la PFR est susceptible de conduire à des variations plus marquées entre les agents en fonction de la politique d'individualisation menée par la collectivité, son institution n'entraîne par elle-même, si elle le décide, aucune variation de la masse indemnitaire globale dans un sens ou dans un autre.

*
* *

Vous voudrez bien assurer la plus large diffusion de la présente circulaire aux collectivités et leurs établissements dans votre ressort territorial.

Mes services (DGCL, sous-direction des élus locaux et de la fonction publique territoriale) restent à votre disposition pour toute question relative à sa mise en œuvre.

Pour le ministre et par délégation :
Le directeur général des collectivités locales,
É. JALON

ANNEXE

CADRES D'EMPLOIS DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE
DONT LES CORPS DE RÉFÉRENCE BÉNÉFICIENT DE LA PRIME DE FONCTIONS ET DE RÉSULTATS

PLAFONDS APPLICABLES

LISTE ARRÊTÉE AU 1^{ER} SEPTEMBRE 2010

Administrateur territorial

Référence : arrêté du 9 octobre 2009 portant extension de la prime de fonctions et de résultats au corps des administrateurs civils et fixant les montants de référence de cette prime.

	PLAFOND APPLICABLE à la part « fonctions »	PLAFOND APPLICABLE à la part « résultats individuels »	PLAFOND GLOBAL ANNUEL (part fonctions + part résultats)
Administrateur territorial	Déterminé par l'assemblée délibérante	Déterminé par l'assemblée délibérante	49 800 €
Administrateur territorial hors classe	Déterminé par l'assemblée délibérante	Déterminé par l'assemblée délibérante	55 200 €