

Le 7 septembre 2011

JORF n°0202 du 1 septembre 2011

Texte n°51

CIRCULAIRE

Circulaire du 29 août 2011 relative à la mise en place d'une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'Etat et ses établissements publics

NOR: MFPF1123574C

Fait à Paris, le 29 août 2011.

La ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, et le ministre de la fonction publique à Monsieur le ministre d'Etat, Mesdames et Messieurs les ministres, Mesdames et Messieurs les secrétaires d'Etat, Mesdames et Messieurs les préfets de région et de département

Référence : décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'Etat.

Le Gouvernement a souhaité mettre en place une prime d'intéressement à la performance collective, à la suite du rapport du député Michel Diefenbacher sur " L'intéressement collectif dans la fonction publique ", remis en mai 2009.

Cette prime s'inscrit dans le paysage indemnitaire comme un nouvel outil de management. L'introduction de l'intéressement a vocation à rénover profondément les pratiques de gestion et à renforcer la motivation des personnels.

L'intéressement permet de mobiliser collectivement les agents autour d'un projet de service qui fait l'objet de discussions. Il est également un des leviers d'amélioration de la qualité du service rendu aux usagers et participe ainsi à la réalisation des politiques publiques.

La présente circulaire a pour objet de préciser les modalités de mise en œuvre de ce nouveau dispositif.

Il est recommandé aux ministres de privilégier la concertation avec les représentants des personnels dans la mise en œuvre de la prime d'intéressement.

1. Champ d'application du décret

1.1. Les agents pouvant bénéficier

de la prime d'intéressement

La prime d'intéressement à la performance collective a vocation à être versée, d'une part, aux magistrats et, d'autre part, à tout agent public civil exerçant ses fonctions dans une direction ou un service de l'Etat ou l'un de ses établissements publics n'ayant pas un caractère industriel et commercial ou, le cas échéant, un établissement public industriel et commercial dès lors qu'il emploie, en position d'activité, des fonctionnaires relevant du titre II du statut général. Peuvent ainsi prétendre au versement de cette prime :

- les fonctionnaires de l'Etat titulaires et stagiaires ;
- les magistrats ;
- les agents contractuels ;
- les ouvriers de l'Etat ;
- les contractuels de droit privé (Berkani).

Il est à noter que les fonctionnaires placés en position normale d'activité conformément aux dispositions du décret n° 2008-370 du 18 avril 2008 organisant les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les services de l'Etat peuvent bénéficier de la prime d'intéressement collectif de leur service d'affectation.

De même, la prime d'intéressement est susceptible d'être versée, par l'administration d'accueil, aux fonctionnaires et agents contractuels mis à disposition.

1.2. Conditions de versement de la prime

d'intéressement à la performance collective

Pour prétendre au versement de la prime d'intéressement, une condition de présence effective dans le service d'une durée minimale d'au moins six mois est requise. Ces six mois de présence sont appréciés sur la période de douze mois consécutifs qui constitue la période de référence du dispositif d'intéressement.

Il faut entendre par présence effective toutes les périodes de travail effectif. Les agents nouvellement affectés doivent ainsi justifier d'une durée d'affectation dans le service de plus de six mois.

Cependant, les durées accordées au titre de certains congés sont également prises en compte comme une présence effective pour le versement de la prime d'intéressement à la performance collective. Le décret prévoit ainsi de considérer comme du temps de présence effective :

- les congés annuels prévus au 1° de l'article 34 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique d'Etat ainsi que les jours de réduction de temps de travail et les congés pris au titre du compte épargne temps ;
- les congés de maladie ordinaires prévus au 2° du même article ;

- le congé de maternité ou pour adoption (article 34 [5°] de la loi du 11 janvier 1984) ;
- le congé de paternité (loi n° 84-16 du 11 janvier 1984, article 34 [5°] ;
- les congés pour accident de service ou maladie contractée dans l'exercice des fonctions ;
- les congés pour formation syndicale (article 34 [7°] de la loi du 11 janvier 1984) ;
- les périodes de formation professionnelle. Ces périodes doivent être entendues comme les périodes de formation continue effectuées sur autorisation du chef de service. Elles n'incluent pas le congé pour formation professionnelle prévu au 6° de l'article 34 de la loi du 11 janvier 1984 ;
- les autorisations d'absence et décharges de service pour l'exercice d'un mandat syndical dont peut bénéficier un agent en activité.

Pour la prise en compte du temps de présence effective, les services à temps partiel sont par ailleurs considérés comme des services à temps plein.

1.3. L'exclusion d'un agent pour manquements

répétés à l'obligation de servir

Sur décision du chef de service, un agent peut être exclu du bénéfice de la prime d'intéressement au titre d'une année, en raison d'une insuffisance caractérisée de sa manière de servir constatée au titre de la même année. Cette exclusion doit être justifiée par des manquements répétés dans la manière de servir de l'agent. Elle doit se fonder sur des éléments caractérisant cette insuffisance, en particulier sur les résultats de la procédure d'évaluation ou d'entretien professionnel.

2. La détermination des services bénéficiaires

de la prime d'intéressement

2.1. La prime d'intéressement à la performance collective des services est mise en œuvre dans les ministères inscrits à l'annexe du décret du 29 août 2011

L'article 1er du décret prévoit la mise en œuvre de la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les ministères ainsi que dans les établissements publics inscrits à son annexe.

L'entrée dans le dispositif se fait donc, pour chaque ministère ainsi que pour chaque établissement ou catégorie d'établissements ayant des missions analogues, sur la base d'un décret pris conformément au modèle joint en annexe.

La liste des services auxquels s'applique l'intéressement collectif est, quant à elle, déterminée par arrêté ministériel (cf. infra).

2.2. La définition des régimes d'intéressement collectif

2.2.1. La détermination des services inclus

dans un dispositif d'intéressement

L'arrêté ministériel prévu à l'article 2 du décret fixe la liste des services éligibles à la prime d'intéressement à la performance collective dans le ressort de chaque département ministériel (administration centrale, services déconcentrés et établissements publics). Pour les directions départementales interministérielles, cette liste est établie par un arrêté du Premier ministre.

L'article 2 du décret prévoit la possibilité de maintenir certains services en dehors du champ de l'intéressement collectif. Cette exclusion est conditionnée " à la nature ou aux conditions d'exercice de leur mission ".

Par principe, cette disposition suppose qu'un ensemble homogène de services exerçant les mêmes missions (par exemple un réseau de services déconcentrés) ou un ensemble d'établissements similaires (agences de l'eau, par exemple) soient placés sous un même dispositif d'intéressement collectif.

Le niveau de service pertinent pour fixer un régime d'intéressement collectif est déterminé par chaque ministère. La définition de ce niveau de service doit permettre de prendre en compte les spécificités des missions de chacun des services et la réalité de leur fonctionnement. Les objectifs doivent en effet correspondre à la situation concrète des services et à la capacité de ces derniers à les mettre en œuvre.

Le niveau de service retenu dans le cadre de l'intéressement collectif n'a donc pas vocation à être commun à l'ensemble des ministères. Il peut par ailleurs varier en fonction des objectifs retenus pour un ensemble cohérent de services dont les objectifs et les résultats peuvent être comparés.

A titre d'exemple, le niveau de service pourra être :

— en administration centrale, les directions et services d'administration centrale et les services à compétence nationale ;

— en service déconcentré : les préfetures de département, de région, les directions régionales et les directions départementales ;

— au sein d'un établissement public administratif : l'ensemble des services ou seulement certains d'entre eux.

En ce qui concerne les directions régionales, il pourra être laissé au préfet de région, après consultation du comité de l'administration régionale, la possibilité de choisir parmi les objectifs mentionnés dans l'arrêté ministériel.

2.2.2. Les principes d'attribution de la prime par service

Un arrêté ministériel doit fixer, pour chaque service ou groupe de services, les objectifs retenus dans le cadre du dispositif d'intéressement à la performance collective, les indicateurs permettant de mesurer leur atteinte ainsi que les résultats à atteindre (valeurs cibles).

Par ailleurs, dans la limite du montant maximal pouvant être attribué au titre de la prime pour chaque période de douze mois (cf. 4.1), le ministre intéressé fixe, pour chaque service dans lequel la prime a été mise en place et au regard des résultats qu'il a atteints, le montant de la prime alloué.

Les ministres sont invités à définir le dispositif d'intéressement à la performance collective applicable à chaque service ou groupe de services concerné de telle sorte que le montant alloué in fine à chaque agent soit significatif.

3. La détermination des objectifs

et les conditions de leur validation

3.1. Les objectifs assignés aux services

seront fixés selon quatre catégories de critères

L'intéressement collectif dans la fonction publique de l'Etat doit être le mécanisme privilégié d'articulation entre les objectifs assignés collectivement aux administrations et les objectifs professionnels des agents.

Les indicateurs et les valeurs cibles retenus comme support de l'intéressement collectif devront de préférence être choisis parmi ceux du volet performance des documents budgétaires, ou en être une déclinaison. Il est également conseillé de reprendre ou de décliner les indicateurs correspondant à la démarche d'exemplarité des services de l'Etat en matière de développement durable.

A cet effet, quatre catégories d'indicateurs pourront être retenues :

- des indicateurs relatifs à la conduite des politiques publiques et à la qualité du service rendu ;
- des indicateurs relatifs à la maîtrise des coûts et à l'efficacité des services ;
- des indicateurs relatifs à la gestion des ressources humaines ;
- des indicateurs relatifs au développement durable.

Par ailleurs, un indicateur pourra être retenu en cas d'événement exceptionnel prévisible venant augmenter la charge de travail des services.

A l'instar des indicateurs présents dans les documents budgétaires, les indicateurs retenus dans le dispositif d'intéressement collectif doivent être pertinents et vérifiables (1).

Il convient également que le nombre d'objectifs fixés aux services soit limité. Il est préconisé de ne retenir que quatre à cinq indicateurs pour un service, dont un parmi les deux premières catégories ci-dessus.

3.1.1. L'amélioration de la conduite des politiques publiques

et de la qualité du service rendu

Peuvent par exemple figurer parmi les indicateurs retenus, en fonction de l'activité du service, les indicateurs suivants :

- la proportion de sites/d'organismes inspectés ;
- le taux de mise en œuvre de la réglementation applicable à une politique ;
- le taux de dématérialisation des procédures ;
- le taux de satisfaction de l'utilisateur ;
- les délais de traitement des demandes de titres ;
- les délais moyens de traitement des dossiers ;
- le niveau d'information de l'utilisateur.

3.1.2. La maîtrise des coûts et l'efficacité des services

A titre d'exemple, les indicateurs suivants pourront être choisis dans le cadre de la mise en place de l'intéressement collectif :

- coût par titre émis/dossier traité ;
- dépense moyenne de fonctionnement par agent.

3.1.3. L'amélioration de la gestion des ressources humaines

Peuvent par exemple être retenus les indicateurs suivants :

- des indicateurs liés à l'amélioration des conditions de travail ;
- des indicateurs liés à la formation (taux d'agents ayant reçu une formation) ;
- des indicateurs liés à la cohésion des équipes, comme la formalisation d'un projet de service, en particulier dans les nouvelles directions départementales interministérielles.

3.1.4. La prise en compte du développement durable

Cette catégorie d'indicateurs reflète les actions de chaque ministère pour la prise en compte du développement durable :

- consommation énergétique ;
- maîtrise des consommables de bureautique (papier, encre) ;
- évolution du bilan carbone des transports.

3.2. Les conditions d'évaluation de l'atteinte des objectifs

Les ministères sont invités à mettre en place une procédure de certification de l'atteinte des objectifs par les services. L'arrêté ministériel définissant les régimes d'intéressement

fixe les modalités de cette certification.

Il est recommandé dans ce cadre de confier cette certification à une structure susceptible d'effectuer un audit " externe ". Les inspections générales et les corps de contrôle ministériels apparaissent comme une voie à privilégier. Par ailleurs, afin de ne pas surcharger ces entités, les ministères pourront leur demander de privilégier un échantillonnage à une certification systématique.

Il est également conseillé d'associer ab initio le service en charge de la certification à la définition des indicateurs, pour qu'il s'assure :

— que les objectifs retenus ont été sélectionnés de manière pertinente et sont compréhensibles par les agents ;

— que les indicateurs de résultats associés aux objectifs sont pertinents et les valeurs à atteindre réalistes ;

— que les conditions de recueil et de traitement des données sont définies et que celles-ci sont renseignées de manière claire et précise.

(1) Guide sur la démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs (juin 2004).

4. Le montant de la prime d'intéressement

doit être significatif et mobilisateur

4.1. Détermination du montant plafond

de la prime d'intéressement

En application de l'article 5 du décret, le montant plafond annuel de la prime d'intéressement à la performance collective est fixé par arrêté conjoint du ministre intéressé et des ministres en charge respectivement du budget et de la fonction publique.

Pour les agents affectés au sein des directions départementales interministérielles, ce montant plafond annuel est fixé par arrêté conjoint du Premier ministre et des ministres en charge respectivement du budget et de la fonction publique.

4.2. Les montants versés individuellement

présentent un caractère forfaitaire

Ce montant est versé de manière forfaitaire, il est identique quels que soient le statut des agents et leurs fonctions. Le caractère forfaitaire de la prime permet en effet de répondre aux objectifs de mobilisation des agents autour d'un objectif commun.

La prime d'intéressement est versée dès lors que l'agent d'un service ayant atteint les résultats fixés par l'arrêté ministériel satisfait la condition de six mois de présence effective mentionnée à l'article 3 du décret.

Cependant, la prime d'intéressement à la performance collective est soumise aux règles

de fractionnement des éléments de rémunération versés à un agent à temps partiel. Elle est également soumise aux dispositions du décret n° 2010-997 du 26 août 2010 relatif au régime de maintien des primes et indemnités des agents publics de l'Etat et des magistrats de l'ordre judiciaire dans certaines situations de congés.

4.3. Les versements individuels doivent

être significatifs et mobilisateurs

Il convient de souligner que, pour conférer à la prime d'intéressement son caractère mobilisateur, les montants individuels servis doivent être d'un montant significatif (cf. 2.2.2). Ces montants doivent cependant s'inscrire dans la limite du montant plafond mentionné au 4.1 ci-dessus.

4.4. Le versement de la prime d'intéressement

dans un cadre triennal est à privilégier

Les ministères sont invités à inscrire le versement de la prime d'intéressement dans une période de référence triennale, afin de donner au dispositif une lisibilité de nature à renforcer sa portée, ainsi que le permet l'article 2 du décret. Le montant fixé peut être revu annuellement. Par ailleurs, le versement de la prime d'une année sur l'autre n'est pas automatique, les résultats fixés devant être atteints annuellement.

4.5. La prime d'intéressement peut être cumulée

avec tout autre régime indemnitaire

La prime d'intéressement à la performance collective est cumulable avec toute autre indemnité, à l'exception de celles rétribuant également une performance collective.

La prime d'intéressement est par conséquent versée en supplément du régime indemnitaire des agents. Elle est, par exemple, cumulable avec la prime de fonctions et de résultats.

5. Dispositions particulières d'application

pour les directions départementales interministérielles

5.1. Objectifs, indicateurs et résultats

Un arrêté du Premier ministre fixe, après avis du comité technique compétent, pour les agents exerçant leurs fonctions dans les directions départementales instituées par le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009 relatif aux directions départementales interministérielles, les différents dispositifs d'intéressement à la performance collective ainsi que la liste des directions ou services pouvant bénéficier de la prime d'intéressement à la performance collective. Cet arrêté fixe une série d'objectifs et de résultats à atteindre par les directions départementales interministérielles. En outre, cet arrêté précise l'organisme chargé de la certification des résultats. Cet organisme procède par échantillonnage afin de certifier les résultats.

Le préfet de région, sur proposition des préfets de département et après consultation du

comité de l'administration régionale, définit, parmi ceux prévus dans l'arrêté mentionné ci-dessus, les objectifs à atteindre par les DDI de la région. Le secrétaire général du Gouvernement est informé de ce choix.

La liste des services dont les agents sont bénéficiaires de la prime d'intéressement à la performance collective est déterminée en fin d'exercice par le préfet de région, après consultation des préfets de département et du comité de l'administration régionale, parmi la liste des services éligibles, compte tenu du degré de réalisation des objectifs.

5.2. Les modalités de paiement et de financement de la prime

dans les directions départementales interministérielles

Les montants individuels versés aux agents sont identiques pour une même direction, indépendamment du statut ou de l'appartenance ministérielle de l'agent.

Le versement de la prime d'intéressement à la performance collective ne déroge pas aux règles de versement des rémunérations des agents. Les agents affectés dans les directions départementales interministérielles étant payés par leurs ministères d'origine, la prime sera par conséquent versée par chaque ministère gestionnaire.

A cet effet, les ministères veilleront à provisionner sur leurs crédits de titre 2 les montants correspondant au montant annuel fixé par l'arrêté susmentionné du Premier ministre et des ministres en charge du budget et de la fonction publique.

Les préfets de région seront chargés, dans le mois suivant la certification des résultats de l'année, de transmettre aux ministères concernés la liste des directions dont les agents peuvent prétendre à la prime d'intéressement.

6. Dialogue social et information des agents

6.1. La concertation avec les organisations

syndicales représentatives

Vous veillerez à proposer à l'avis du comité technique compétent qu'une concertation soit lancée sur la mise en place de la prime d'intéressement à la performance collective au sein de votre ministère.

Si une concertation avec les organisations syndicales représentatives s'ouvre, elle pourra aborder l'ensemble des points définis aux points 2 et 3 de la présente circulaire, dans le respect des principes qu'ils établissent (détermination des modalités de versement de la prime d'intéressement à la performance collective, détermination des objectifs et condition de leur validation) ainsi que les points infra relatifs à la formation et à l'information des agents.

A l'issue de cette concertation, ses conclusions seront reprises au sein des arrêtés permettant à l'intéressement de se mettre en place.

Les arrêtés ministériels permettant la mise en place de la prime d'intéressement devront obligatoirement être présentés à l'avis du comité technique ministériel ou d'établissement, que leur élaboration ait été précédée ou non d'une concertation.

Les ministres sont invités à proposer l'adoption du décret permettant la mise en place de la prime et à signer les arrêtés mentionnés avant la fin du second semestre de l'année 2011, afin qu'un premier exercice d'intéressement puisse se tenir à partir du 1er janvier 2012, et que les premiers montants soient ainsi versés au début de l'année 2013.

6.2. Les mesures de formation et d'information des agents

La formation :

La formation de l'encadrement à ces méthodes de gestion est essentielle. La nécessité d'obtenir une meilleure motivation de tous les agents impose que cet effort de formation se déploie à tous les niveaux. Le réseau des écoles du service public ainsi que les écoles de formation des deux autres versants de la fonction publique pourront par exemple dispenser cette formation, dans le cadre de la formation initiale comme de la formation continue.

L'information :

Il est essentiel que les agents puissent s'approprier les objectifs de leur service. L'attention des ministères est donc attirée sur la nécessité de mettre en place une information spécifique des agents.

Afin de permettre une entière mobilisation et l'information des agents, l'ensemble des moyens d'information (réunions de service, site intranet, bulletins d'information...) seront mobilisés : l'information portera, outre sur l'instauration et la mise en œuvre de l'intéressement collectif, sur les critères, les objectifs et les règles de calcul de la prime.

Les objectifs assignés aux services et le niveau de résultats attendu pour bénéficier de la prime devront ainsi faire l'objet d'une très large diffusion.

Une information régulière sur l'évolution de l'activité du service au regard de ses objectifs permettra d'assurer un suivi régulier de l'évolution de la performance du service.

De même, il conviendra de rendre publique en fin d'exercice la liste des services bénéficiant de la prime d'intéressement.

Le ministre chargé de la fonction publique présentera au Premier ministre un bilan de la mise en œuvre de la prime d'intéressement à la performance collective à l'issue de la première période triennale. Il sera précédé d'un bilan d'étape à la fin de l'année 2012.

Annexe

A N N E X E

PROJET DE DÉCRET INSTITUANT UNE PRIME D'INTÉRESSEMENT À LA
PERFORMANCE COLLECTIVE DES SERVICES DANS LES SERVICES DU MINISTÈRE
DE

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, du ministre de la fonction publique et du ministre de,

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment son article 20, ensemble la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat ;

Vu le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'Etat ;

Vu le décret n° COMPLETER PAR LE NOR MFPF 1100889D du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'Etat,

Décète :

Art. 1er. — La mention : “ ministère de et établissements y et z ” est inscrite en annexe au décret du 29 août 2011 susvisé.

Art. 2. — Le ministre de....., la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, et le ministre de la fonction publique sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Le ministre de la fonction publique,
François Sauvadet
La ministre du budget, des comptes publics
et de la réforme de l'Etat,
porte-parole du Gouvernement,
Valérie Pécresse