RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

Primes et indemnités dans la fonction publique de l'État

JUILLET 2026

Jean-François **VERDIER**
Paul **BOURGEOIS**
Hippolyte **GOUTEBROZE**
Paco **GOZE**
Adrien **CHARLET**

Noémie **ANGEL**
Chloé **LOMBARD**

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

IGA

RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE
Liberté
Égalité
Fraternité

INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES
N° 2026-E-007-03

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION
N° 26010R

RAPPORT

PRIMES ET INDEMNITÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE DE L'ÉTAT

Établi par

PAUL **BOURGEOIS**
Inspecteur des finances

HIPPOLYTE **GOUTEBROZE**
Inspecteur des finances adjoint

PACO **GOZE** Inspecteur des finances stagiaire

Avec l'appui d'ADRIEN **CHARLET** *data scientist* au pôle sciences des données de l'IGF

Sous la supervision de
JEAN-FRANÇOIS **VERDIER**
Inspecteur général des finances

NOÉMIE **ANGEL**
Inspectrice générale de l'administration

CHLOÉ **LOMBARD**
Inspectrice générale adjointe de l'administration

- JUILLET 2026 -

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCE

IGA

Rapport

SYNTHÈSE

1° Dans quel cadre et à quelles fins l'État a-t-il eu recours au levier indemnitaire depuis dix ans ?

Sur le périmètre de la mission, le régime indemnitaire représente 19 Md€ en 2025 sur 76 Md€ de rémunération brute et bénéficie à 1 544k agents titulaires et 412k contractuels. Il constitue de ce fait un levier important de la politique de ressources humaines de l'État. À travers les primes et indemnités, l'État employeur vient ainsi renforcer l'attractivité d'un emploi ou d'une zone géographique, compenser des sujétions liées à l'exercice d'un emploi, récompenser les agents méritants *via* l'attribution de parts variables et accompagner les transformations de l'État, voire participer à l'atteinte d'autres objectifs de politique publique, tel que le report modal avec le forfait mobilités durables. Si l'objectif apparait moins explicitement, le régime indemnitaire permet également de préserver le pouvoir d'achat des agents de l'État. Sur la période 2015-2025, durant laquelle le niveau de l'inflation (+20,9 %) a été supérieur à la revalorisation du point d'indice (+6,3%), le montant moyen par agent des primes et indemnités a augmenté de 47,4 %, compensant en partie le faible dynamisme du point d'indice. Ces dynamiques différentes entre indiciaire et indemnitaire ont eu pour effet de modifier la structure de rémunération des agents de l'État, en portant la part moyenne du régime indemnitaire dans la rémunération de 20,4 % en 2015 à 25,0 % en 2025, avec des effets de bord importants en termes de droits à pension.

La dynamique haussière globale associée aux régimes indemnitaires n'est néanmoins pas homogène entre les ministères : les ministères de l'Éducation nationale (+110 %), de la Justice (+89 %), de la Culture (+80 %) et de l'Intérieur (+70 %) ont ainsi vu leurs dépenses liées au régime indemnitaire augmenter plus fortement que celles des autres ministères sur la période, en lien avec la mise en œuvre de réformes RH structurantes dans le cadre du Pacte enseignant, de la mise en œuvre du RIFSEEP, des États généraux de la Justice et du Beauvau de la sécurité. Ces augmentations ciblées sur certains ministères des dépenses liées au régime indemnitaire sont l'expression d'une priorisation politique, objet d'une loi de programmation dans le cas du ministère de l'Intérieur. Malgré la revalorisation intervenue dans le cadre du Pacte, les enseignants du premier degré demeurent cependant l'un des corps les plus mal dotés en termes de régime indemnitaire.

2° Dans quelle mesure cette dynamique indemnitaire s'est-elle accompagnée d'un mouvement de rationalisation et de mise en cohérence globale ?

En parallèle de cette hausse globale du niveau de rémunération liée à la dynamique des régimes indemnitaires, un important mouvement de rationalisation s'est engagé avec la création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement Professionnel (RIFSEEP) en 2014. Ce nouveau régime visait un quadruple objectif : harmonisation du paysage indemnitaire autour d'une architecture commune ; simplification, à la fois en termes de réduction du nombre de primes et de simplicité de leurs modalités de calcul et de versement ; transparence accrue des niveaux de rémunérations entre ministères ; lisibilité pour l'agent des primes versées.

Des résultats significatifs ont été observés en termes de réduction du nombre de primes, passé de 628 à 543 entre 2015 et 2025 et d'harmonisation des régimes indemnitaires entre les ministères, avec quatre ministères passés au RIFSEEP (Affaires sociales, Agriculture hors enseignants, Culture, Transition écologique). Certaines réformes récentes, portant sur des périmètres ministériels spécifiques, ont poursuivi avec succès cette même logique de réduction du nombre de primes, sans pour autant s'inscrire dans le cadre du RIFSEEP (nouvelle politique de rémunération des militaires par exemple).

La mission constate toutefois que les autres objectifs liés à la rationalisation n'ont été que partiellement atteints. De nombreuses sources de complexité pèsent toujours sur la gestion et le paiement des primes, liées tant à la diversité des régimes sociaux et fiscaux existants qu'aux critères présidant au calcul du montant des primes. Par ailleurs, l'homogénéisation des régimes indemnitaires n'est aujourd'hui qu'apparente, les ministères ayant développé des pratiques de gestion très différentes notamment autour du ticket mobilité lié à l'indemnité fonction sujétion et expertise (IFSE). Enfin, pour l'agent comme pour l'administration, le mouvement de simplification engagé dans le cadre du RIFSEEP ne s'est pas traduit par une transparence accrue sur les niveaux indemnitaires réels : alors que la directive transparence va entrer en application, la lisibilité du régime indemnitaire reste perfectible. Pour les agents passés au RIFSEEP, les critères de prise en compte de l'expérience relèvent par exemple de règles de gestion ministérielles qui ne leur sont pas toujours communiquées. Les ministères peinent par ailleurs à comparer leurs niveaux de rémunérations, et ce même entre ministères passés au RIFSEEP.

Cette dynamique de rationalisation a généré des surcoûts à court terme liés à la convergence de régimes hétérogènes, assortie en pratique d'une garantie de maintien de rémunération pour les agents. À long terme, ils tiennent aux rattrapages indemnitaires consentis pour les ministères qui étaient les moins bien dotés. L'instauration d'une part variable a également constitué un coût supplémentaire pour les ministères qui n'en disposaient pas. De ce fait, il apparait que les objectifs de rationalisation du régime indemnitaire d'une part et d'économies budgétaires d'autre part, ne peuvent être poursuivis de manière concomitante, ce qui implique de limiter la poursuite des efforts de rationalisation aux corps et ministères avec les régimes indemnitaires les plus complexes.

3° Comment assurer la cohérence sur le long terme du régime indemnitaire et comment identifier des marges d'efficience à l'origine de potentielles sources d'économies ?

La mission recommande de formaliser des stratégies interministérielles et ministérielles, en intégrant des règles clarifiées pour le régime indemnitaire des contractuels et des bonnes pratiques pour celui des agents publics des opérateurs.

Elle préconise également pour les années à venir une approche duale, en flux et en stock, s'appuyant sur une gouvernance rénovée. La mission propose notamment de renforcer les capacités de pilotage indemnitaires en incluant dans les études d'impact l'ensemble des coûts prévisionnels et en évaluant *ex post* les coûts constatés. La gestion du flux pourrait également être enrichie de mécanismes autorégulateurs, tels que l'ajout de clauses limitatives dans le temps lors de la création d'une prime, ou encore le fait de conditionner la création d'une prime à la suppression d'une autre. Pour agir sur le stock, la mission recommande de mettre en place aux niveaux interministériel et ministériels, sous l'égide de la direction générale de l'administration et de la fonction publique et de la direction du budget, une revue annuelle des primes, en commençant par exemple par celles dont la base juridique est la plus ancienne, dont le montant par agent est le plus faible ou dont les coûts de gestion sont les plus élevés.

Ces revues s'inscriraient dans la continuité du travail de la mission, qui s'est penchée dans le temps imparti sur quatre dispositifs, fréquemment signalés par les secrétariats généraux comme complexes en gestion ou présentant des montants par bénéficiaire atypiques : les indemnités de résidence à l'étranger ; l'indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) ; l'indemnité de télétravail ; le forfait mobilités durables. Pour chacun de ces dispositifs, des axes d'améliorations ont été identifiés à l'origine d'économies potentielles.

LISTE DES PROPOSITIONS

Proposition n° 1 : Être transparent entre directions des ressources humaines ministérielles, notamment pour les corps ministériels à vocation interministérielle, sur les montants médians de RIFSEEP en chargeant la DGAFP d'une mission de partage des données entre DRH de chaque ministère.

Proposition n° 2 : Assurer plus de transparence pour les agents en adoptant un bulletin social individuel annuel sur le modèle du secteur privé, précisant notamment les montants annuels de chaque prime du régime indemnitaire. Au sein de ce bulletin, préciser pour le RIFSEEP la part indemnitaire associée à chaque étage (fonction et sujétion, individualisation liée à l'expérience, performance).

Proposition n° 3 : Réexaminer les traitements sociaux et fiscaux appliqués aux primes et indemnités actuellement en vigueur ; pour les nouvelles primes, préciser systématiquement le régime applicable en recettes et en dépenses dans le texte règlementaire instituant la prime ; réexaminer les droits à la retraite pour les cas dérogatoires.

Proposition n° 4 : Parachever la modernisation du régime indemnitaire :

- **pour les corps qui ne sont pas au RIFSEEP, prioriser ceux pour lesquels l'enjeu de rationalisation est le plus prégnant, au regard des objectifs de simplification et de transparence. Si les moyens budgétaires le permettent, poursuivre pour ces corps la dynamique de rationalisation de l'écosystème de primes et indemnités de préférence au sein du RIFSEEP, sauf pour les ministères ou métiers justifiant de spécificités métier objectives ne leur permettant pas de s'inscrire dans ce cadre ;**
- **intégrer dans le cadre de ces réformes la NBI en la valorisant dans le socle de l'IFSE ;**
- **pour les corps passés au RIFSEEP, veiller au non cumul des primes.**

Proposition n° 5 : Définir des stratégies d'attractivité déclinées par territoire, se doter d'indicateurs de ciblage géographiques et examiner dans ce cadre les possibilités de simplification du régime indemnitaire existant autour de deux volets : un premier visant à compenser le coût de la vie et un second à assurer la continuité du service public dans les territoires, en fusionnant les primes d'attractivité, de fidélisation et de sujétions territoriales.

Proposition n° 6 : Formaliser un cadre stratégique interministériel en matière indemnitaire dans la stratégie pluriannuelle de la fonction publique de l'État. Décliner ce cadre dans les conventions partenariales entre les secrétaires généraux et la DGAFP, pour limiter les effets de concurrence et assurer l'équité des mesures indemnitaires. Adosser les stratégies indemnitaires aux lois de programmation pour les ministères concernés.

Proposition n° 7 : Rappeler aux employeurs, par voie de circulaire, le régime indemnitaire applicable aux contractuels et fixer un cadre interministériel permettant de mettre en œuvre des stratégies ministérielles s'appuyant sur la réalité des marchés de l'emploi par secteur.

Proposition n° 8 : Faire réaliser et diffuser par la DGAFP un guide des bonnes pratiques pour encadrer le régime indemnitaire des agents publics employés par les établissements publics administratifs, pour garantir équité et mobilité.

Proposition n° 9 : Rendre obligatoire les études d'impact (y compris les coûts de gestion et de développement informatique) lors du passage au guichet unique interministériel, selon une logique d'aire de mobilité (par exemple, toutes les professions liées à la sécurité), en prévoyant systématiquement le cadre socio-fiscal et les droits à pension applicables.

Proposition n° 10 : Réduire le flux et le stock de primes en :

- **mettant en place une revue annuelle des primes dans chaque ministère, pour poursuivre l'effort de simplification, en s'attachant en priorité aux primes anciennes, à faible montant et concernant peu d'agents ;**
- **assortissant toute nouvelle création de prime, hors RIFSEEP, d'une obligation de suppression ou de fusion d'une autre prime ;**
- **limitant dans le temps le bénéfice de nouvelles primes en conditionnant leur maintien à une évaluation.**

Proposition n° 11 : Sur chacune des quatre primes examinées par la mission, réaliser :

- **une étude sur le niveau de compensation des charges supplémentaires par l'IRE et revoir les montants en conséquence ;**
- **une réforme de l'indemnité compensatrice de la CSG consistant à simplifier les critères de calcul et à limiter le dispositif au stock historique ;**
- **une révision du périmètre de l'indemnité télétravail dans les cas où le télétravail relève d'une demande de l'agent ;**
- **une étude d'impact concernant l'effet du forfait de mobilités durables sur le report modal et le cas échéant le réintégrer dans une refonte plus globale des modalités de remboursement domicile-travail.**

SOMMAIRE

INTRODUCTION 1

1. LE RÉGIME INDEMNITAIRE CONSTITUE UN LEVIER CENTRAL DE LA POLITIQUE DES RESSOURCES HUMAINES DE L'ÉTAT, PLUS MOBILISÉ QUE LE LEVIER INDICIAIRE SUR LA PÉRIODE 2015-2025 3

1.1. Selon leurs emplois et sauf exceptions, les primes et indemnités représentent entre 15 % et 40 % de la rémunération des agents titulaires de la fonction publique d'État 3

1.1.1. Le régime indemnitaire constitue le second bloc de rémunération des agents titulaires après leur traitement indiciaire 3

1.1.2. Bien que les agents contractuels puissent en droit bénéficier de primes et d'indemnités, en pratique les ministères privilégient les rémunérations fondées sur l'indice 4

1.1.3. En augmentation depuis 2015, la part de l'indemnitaire dans la rémunération des agents titulaires de la fonction publique d'État connait des dynamiques différenciées selon les périmètres ministériels 5

1.2. Le régime indemnitaire doit être associé aux autres leviers de la politique de ressources humaines pour être efficient et répondre aux objectifs de l'État employeur 7

1.2.1. Les primes constituent des incitations monétaires qui, en augmentant le montant de la rémunération, contribuent à répondre aux objectifs d'une politique de ressources humaines 7

1.2.2. Cinq critères de portée générale sont nécessaires pour qu'un régime indemnitaire atteigne ses objectifs 8

1.2.3. La fonction publique d'État présente des spécificités qui se traduisent par une plus faible élasticité des comportements au signal prix, une forte dimension symbolique des rémunérations et des effets discutés des primes à la performance 8

1.3. L'État a très largement eu recours au levier indemnitaire sur la période 2015-2025, ce qui s'est traduit par une progression de 61,8 % des dépenses correspondantes 9

1.3.1. L'État a eu une politique indemnitaire très active sur la période 2015-2025 9

1.3.2. La part du régime indemnitaire dans les dépenses liées à la rémunération des agents de l'État a connu une hausse entre 2015 et 2025, passant de 20,4 % à 25,0 %, tirée par les mesures catégorielles indemnitaires qui ont représenté un coût cumulé estimé à 7,4 Md€ en année pleine 12

2. LA RATIONALISATION ET L'HOMOGÉNÉISATION DU RÉGIME INDEMNITAIRE RESTENT INACHEVÉES ET POURRAIENT ÊTRE POURSUIVIES DE MANIÈRE CIBLÉE MALGRÉ LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE CONTRAINT 15

2.1. Le mouvement de rationalisation du paysage indemnitaire engagé depuis 2014 a permis de réduire le nombre de primes et d'homogénéiser leur structure entre ministères sans toutefois améliorer significativement leur transparence, ni simplifier leurs modalités de calcul et de gestion 15

2.1.1. Les réformes interministérielles et ministérielles mises en œuvre depuis 2014, notamment dans le cadre du RIFSEEP, traduisent une volonté

de rendre le paysage indemnitaire plus simple, plus lisible et plus transparent *15*
2.1.2. Le nombre global de primes et indemnités actives est passé entre 2015 et 2025 de 628 à 543 ..... *16*
2.1.3. Pour l'agent comme pour l'administration, le mouvement de simplification engagé dans le cadre du RIFSEEP ne s'est pas traduit par une transparence accrue sur les niveaux indemnitaires réels *18*
2.1.4. La simplification des critères d'attribution de certains dispositifs indemnitaires permettrait d'en faciliter la gestion *20*
2.1.5. Les régimes socio-fiscaux dérogatoires pour certaines primes participent de la complexité des régimes indemnitaires et questionnent la transparence et l'équité globale du système *21*
2.2. Les réformes visant à simplifier le paysage indemnitaire, réalisées depuis 2014, se sont accompagnées de surcoûts budgétaires 22
2.2.1. Lors du lancement d'une réforme visant à harmoniser plusieurs régimes indemnitaires, des coûts liés à la garantie de maintien indemnitaire pour tous les agents apparaissent *22*
2.2.2. Le passage au RIFSEEP engendre à moyen terme un surcoût budgétaire lié à la revalorisation des régimes indemnitaires pour les corps et emplois les moins bien dotés *23*
2.2.3. Le coût initial d'une réforme d'harmonisation pourrait théoriquement être limité, mais les moyens permettant d'y parvenir sont peu réalistes pour des raisons d'acceptabilité *23*
2.3. Tant au niveau ministériel qu'interministériel, l'effort de rationalisation pourrait être poursuivi de manière ciblée en évaluant les bénéfices de la réforme au regard de ses coûts budgétaires 24
2.3.1. Sur la base d'une analyse coût-bénéfice individuelle, l'effort de rationalisation des dispositifs ministériels pourrait être étendu à certains corps *24*
2.3.2. Les dispositifs couvrant plusieurs périmètres ministériels, qui représentent la majorité des primes actives dans les ministères passés au RIFSEEP, nécessitent une attention particulière au vu de leur nombre *25*

3. L'ÉTAT DOIT SE DOTER D'UNE STRATÉGIE INDEMNITAIRE PORTÉE AU NIVEAU INTERMINISTÉRIEL ET MINISTÉRIEL, AU MOYEN D'UNE GOUVERNANCE ADAPTÉE ET D'UN CADRE RÉGULATEUR 27

3.1. Des stratégies indemnitaires interministérielle et ministérielles gagneraient à être formalisées 27
3.1.1. La DGAFP et les ministères doivent poursuivre le travail stratégique engagé pour formaliser les objectifs et les enjeux de la politique indemnitaire en lien avec leurs politiques de ressources humaines et leur trajectoire budgétaire, dans le cadre d'un dialogue social nourri *27*
3.1.2. Les contractuels, au regard de leur poids croissant et de leurs spécificités en termes d'emploi, doivent faire l'objet d'une stratégie indemnitaire spécifique *28*
3.1.3. La diversité des modalités de tutelle et le principe d'autonomie des opérateurs nécessitent de partager un état des lieux et des objectifs pour la rémunération indemnitaire des agents publics *30*
3.2. La gouvernance du régime indemnitaire et son pilotage doivent évoluer pour concilier opérationnalité, maîtrise des coûts et réactivité face aux enjeux opérationnels 31
3.2.1. L'État doit se doter d'outils de pilotage ministériels et interministériels à même de maîtriser les coûts associés au régime indemnitaire *31*

3.2.2. En complément d'une revue annuelle des primes pour gérer son stock, l'État pourrait maitriser le nombre de créations en limitant dans le temps et en évaluant systématiquement toute nouvelle prime 32

3.3. La mission a identifié quatre dispositifs qui pourraient être réformés avec un potentiel d'économies budgétaires identifié 34

INTRODUCTION

Par lettre de mission datée du 13 février 2026, le Premier ministre a confié à l'inspection générale de l'administration (IGA), à l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'inspection générale des finances (IGF) une revue de dépenses relative aux primes et indemnités des agents de l'État (*cf.* encadré 1 pour la définition du périmètre). Le présent rapport constitue le livrable produit et cosigné par l'IGA et l'IGF.

La mission avait pour objet d'analyser la cohérence, l'efficacité et la lisibilité du régime indemnitaire, ainsi que la contribution à l'attractivité des emplois publics, à la reconnaissance de l'engagement des agents et à la performance des administrations. Elle portait sur les primes et indemnités des fonctionnaires civils de l'État et des militaires, des agents publics titulaires et non titulaires. La mission devait réaliser un inventaire et une chronologie des principales mesures catégorielles intervenues depuis dix ans portant sur les primes et indemnités, en identifiant leurs fondements, évaluant les écarts de rémunération liés aux mesures catégorielles et en justifiant ces écarts au regard des objectifs de politique publique et des objectifs de ressources humaines poursuivis. Il a été demandé à la mission de formuler des propositions visant à renforcer la cohérence de la politique de rémunération, à limiter le nombre de primes et à garantir une progression de la masse salariale conforme à la trajectoire de finances publiques.

Afin de réaliser l'inventaire des primes et indemnités actives sur la période 2015-2025, la mission a exploité **les données de paie disponibles dans l'infocentre India Remu**, recensant l'ensemble des éléments de rémunération des agents de l'État (*cf.* note méthodologique). Ces données ont permis d'identifier le nombre de primes existantes et leurs dynamiques, leurs bénéficiaires et leurs dynamiques mais pas d'isoler le régime indemnitaire par corps. Les bases fournies par la direction générale des finances publiques et les recherches relatives aux cadres juridiques ont enrichi cet inventaire du caractère socio-fiscal et des références règlementaires associés à chaque prime et indemnité. Des comparaisons par ministère et par emploi ont également pu être réalisées sur cette base, sans pouvoir en tirer directement d'enseignement sur les sous-jacents de ces écarts, faute de cartographie fine des emplois à la disposition de la mission. Dans certains cas, ces données ont été comparées avec l'évaluation *ex ante* des coûts des mesures catégorielles, fournie par la direction du budget, pour analyser plus finement certaines trajectoires ministérielles.

Cette analyse quantitative a été complétée par **l'envoi d'un questionnaire à l'ensemble des secrétaires généraux des ministères**, pour analyser la stratégie indemnitaire portée par chacun d'eux et la manière dont celle-ci s'intègre dans une stratégie plus globale de ressources humaines. S'il n'était pas possible dans le temps imparti de réaliser une analyse détaillée de l'ensemble des primes et indemnités recensées, la mission s'est néanmoins attachée à **étudier plus en détail certains dispositifs signalés régulièrement par les interlocuteurs rencontrés, ou atypiques sur le plan statistique**. Cela a donné lieu à six monographies dédiées.

La mission a procédé à **des entretiens avec l'ensemble des secrétaires généraux des ministères ou leurs représentants**, ainsi qu'avec certaines directions des ressources humaines de directions générales d'administration. En outre, la mission a rencontré les acteurs en charge du pilotage de la politique de rémunération et notamment de la rémunération indemnitaire (services compétents de la direction générale de l'administration et de la fonction publique, direction du budget, direction interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État) ainsi que ceux chargés de la paie et des pensions (direction générale des finances publiques, service des retraites de l'État et établissement de retraite additionnelle de la fonction publique notamment).

La mission a également échangé avec les administrations et services compétents pour la définition des assiettes sociales et fiscales et des modalités de liquidation des prélèvements obligatoires s'y rattachant (services compétents de la direction générale des finances publiques, direction de la sécurité sociale). La mission a sollicité des acteurs privés ayant fait évoluer leurs systèmes de rémunération (Union des industries métallurgiques et minières). Enfin, la mission a pris l'attache de personnalités qualifiées, dans le monde académique ou institutionnel (Cour des comptes, France Stratégie).

Le rapport montre dans une première partie en quoi le régime indemnitaire constitue un levier central de la politique des ressources humaines très largement mobilisé depuis dix ans avec un impact financier majeur sur ce segment de la rémunération. Dans une seconde partie, il réalise un bilan du chantier de rationalisation initié à partir de 2015 et met en exergue le coût associé. Dans une troisième partie, il propose un cadre stratégique pour définir une politique indemnitaire soutenable budgétairement et alignée sur les objectifs de ressources humaines.

Le rapport est accompagné de six annexes, de six monographies et d'une note méthodologique qui détaille la méthode de constitution de la base de données.

Encadré 1 : Périmètre d'investigation retenu par la mission

La mission a étudié le régime indemnitaire des agents de la fonction publique d'État (FPE). Ce régime est constitué par convention de **tous les éléments de rémunération brute apparaissant dans la fiche de paie, hors rémunération principale** (traitement brut, nouvelle bonification indiciaire, indemnité de résidence, supplément familial de traitement), participation de l'employeur à la protection sociale complémentaire et tous autres éléments liés à la protection sociale. Cette approche extensive de la notion de primes et indemnités s'explique par le caractère hybride de nombreuses indemnités qui participent notamment d'une logique de compensation des frais professionnels. Elle tient aussi à l'usage très large de ce vocable, sans lien parfois avec la nature juridique de la prime.

Sauf indication contraire, notamment dans l'annexe II, le présent rapport se limite au **périmètre des agents de la fonction publique d'État dont la paie est liquidée sans ordonnancement préalable** (PSOP) par la direction générale des finances publiques, ce qui correspond à l'ensemble des agents de l'État à l'exclusion des agents des opérateurs et les militaires du ministère des Armées et du ministère de l'Intérieur (Gendarmerie nationale).

Source : Mission.

1. Le régime indemnitaire constitue un levier central de la politique des ressources humaines de l'État, plus mobilisé que le levier indiciaire sur la période 2015-2025

1.1. Selon leurs emplois et sauf exceptions, les primes et indemnités représentent entre 15 % et 40 % de la rémunération des agents titulaires de la fonction publique d'État

1.1.1. Le régime indemnitaire constitue le second bloc de rémunération des agents titulaires après leur traitement indiciaire

La rémunération des agents titulaires comprend (*cf.* annexe I) :

- **les éléments de rémunération principale, constitués** :
  - **du traitement** : lié au corps d'appartenance de l'agent et à l'échelon détenu dans le grade (ancienneté) qui déterminent son indice majoré exprimé en nombre de points d'indice ;
  - **des accessoires de rémunération** : indemnité de résidence (IR), supplément familial de traitement (SFT), nouvelle bonification indiciaire (NBI) calculée à partir de la valeur du point d'indice (nombre de points multiplié par le valeur du point) et qui majore la rémunération de l'agent sur certains emplois ciblés comportant une responsabilité ou une technicité particulière ;
- **les primes et indemnités :** aux termes de l'article L. 714-1 du code général de la fonction publique (CGFP), elles peuvent tenir compte : des fonctions exercées, des résultats professionnels, des résultats collectifs du service. Au-delà de cette catégorisation juridique, les primes ont une multiplicité d'objets qui traduit la diversité des situations de travail et des métiers au sein de la fonction publique d'État. Elles peuvent être fixes ou variables, déterminées en fonction du poste, de ses sujétions, de l'expertise requise ou variables, en fonction de la réussite personnelle ou collective voire d'éléments indépendants de l'activité professionnelle (prise en compte de caractéristiques familiales par exemple). Les heures supplémentaires rentrent dans cette catégorie, quand bien même elles sont annualisées. La position administrative influe également sur les primes perçues : les agents placés en position de détachement perçoivent le régime indemnitaire du corps de détachement ou de l'emploi fonctionnel alors que les agents placés en position normale d'activité (PNA) hors de leur ministère d'origine conservent le régime indemnitaire de leur corps (ce qui nécessite le cas échéant pour le ministère d'accueil de gérer des primes de corps relevant d'autres ministères). La modification ou la suppression de primes sont encadrées par les principes généraux du droit (non rétroactivité, légalité, confiance légitime).

L'agent public bénéficie par ailleurs de dispositifs spécifiques d'action sociale et de protection sociale et dans certains cas d'avantages en nature. **Au sein du bloc primes et indemnités, des différences de nature sont à observer**. Certaines primes ouvrent ainsi des droits à pension (indemnité mensuelle de technicité (IMT), indemnités de sujétions spéciales (ISS) notamment), tandis que d'autres bénéficient de régimes socio-fiscaux spécifiques (indemnité de résidence à l'étranger (IRE) notamment).

Le régime indemnitaire dans son ensemble est au centre du dialogue social. Il constitue l'un des sujets des négociations et accords collectifs[1] entre l'administration et les représentants du personnel.

1.1.2. Bien que les agents contractuels puissent en droit bénéficier de primes et d'indemnités, en pratique les ministères privilégient les rémunérations fondées sur l'indice

En droit, la rémunération des contractuels[2] doit être fixée en référence à celle des titulaires, en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice et de l'expérience de ces agents. **Elle peut valoriser les résultats professionnels.** L'employeur public peut selon la jurisprudence étendre le bénéfice d'une prime aux non titulaires[3] (*cf.* annexe I). Dans certains cas, cette possibilité est prévue par le décret instituant la prime (forfait de mobilités durables ou garantie indemnitaire de pouvoir d'achat de 2023 par exemple). Certaines primes, comme l'indemnité de précarité pour les contrats d'un an ou moins, leur sont par ailleurs spécifiquement dédiées.

En pratique, le régime indemnitaire des contractuels apparait limité en termes de nombres de primes et indemnités par rapport à celui des agents titulaires. Dans la majorité des ministères, la rémunération des contractuels se compose d'une part indiciaire et d'une part variable, auxquelles s'ajoutent les primes et indemnités dont le versement aux contractuels est expressément prévu par les textes (par exemple le forfait mobilités durables, le supplément familial de traitement). Pour aboutir à une rémunération comparable à celle des titulaires[4], les employeurs fixent à l'agent contractuel un indice équivalent à la rémunération globale d'un titulaire (traitement et primes) occupant un poste équivalent et avec un niveau d'expérience comparable. Cette pratique a plusieurs effets de bord, notamment en matière d'accès aux couvertures sociales offertes et aux services de l'action sociale, dont le montant des participations de l'agent public est souvent calculé à partir de l'indice de rémunération. Elle conduit en outre à revaloriser plus fortement la rémunération des agents contractuels à l'occasion d'une révision du point d'indice.

La situation est néanmoins contrastée entre périmètre ministériels : au sein du ministère de l'Éducation nationale, les principales primes ministérielles[5] bénéficient aussi bien aux agents contractuels que fonctionnaires ; à l'inverse, pour les ministères passés au RIFSEEP, la part d'agents contractuels bénéficiant d'un IFSE apparait très limitée (en 2025, seulement 1,3 % des contractuels perçoivent une IFSE contre 16,5 % de l'ensemble des agents).

---

[1] Article L222-3 du code général de la fonction publique.

[2] Population qui comprend 412k agents en 2025 au sein de la fonction publique d'État, sur le périmètre de la mission.

[3] Ministère de la transformation et de la fonction publiques, réponse publiée au Journal Officiel du Sénat le 18 avril 2024, confirmée par la jurisprudence du Conseil d'État (Conseil d'État, 29 décembre 2000, affaire n° 17137).

[4] En application de la jurisprudence du Conseil d'État qui a rappelé que le niveau de rémunération des agents non titulaires doit être fixé par référence à ce que percevrait normalement un titulaire exerçant les mêmes fonctions en tenant compte toutefois des qualifications et de l'expérience professionnelle de l'intéressé. (Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 25 mai 2007, n° 299307).

[5] Indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) ; Indemnité de Suivi et d'Accompagnement des Élèves (ISAE) ; heures supplémentaires année (HSA) ; Prime Grenelle notamment.

1.1.3. En augmentation depuis 2015, la part de l'indemnitaire dans la rémunération des agents titulaires de la fonction publique d'État connait des dynamiques différenciées selon les périmètres ministériels

La rémunération brute moyenne par agent[6] au sein de la fonction publique d'État (FPE) a augmenté de 12,1 % entre 2020 et 2025, soit un taux d'augmentation inférieur à l'inflation sur la même période (+14,9 %[7]). Cette hausse est principalement portée par la part indemnitaire de la rémunération, son montant moyen ayant augmenté de 32,7 % sur cette période, alors que le montant moyen de la rémunération principale n'a progressé que de 6,6 %, sous l'effet des revalorisations du point d'indice et du glissement vieillesse technicité (*cf.* tableau 1).

Tableau 1 : Évolution de la rémunération moyenne annuelle par agent public au sein de la fonction publique d'État entre 2015 et 2025

	2015	2020	2023	2024	2025	Évolution 2015-2025	Évolution 2020-2025
Rémunération principale	25 854 €	27 574 €	28 242 €	28 552 €	29 380 €	13,6 %	6,6 %
Rémunération indemnitaire	6 626 €	7 361 €	8 858 €	9 710 €	9 768 €	47,4 %	32,7 %
Rémunération totale	**32 480 €**	**34 935 €**	**37 100 €**	**38 262 €**	**39 148 €**	**20,5 %**	**12,1 %**

Source : India Remu. Note : calculé sur la base du nombre d'agent touchant un traitement indiciaire brut, et non du nombre d'ETP.

Le coût complet pour l'État d'une revalorisation indemnitaire catégorielle est *a priori* inférieur à celui d'une revalorisation indiciaire équivalente, du fait de l'effet sur les pensions mais également du périmètre limité d'application (un corps donné). Il entraîne une déformation globale de la structure de la rémunération en faveur de l'indemnitaire qui influe sur le taux de remplacement des retraites et conduit à un rattrapage progressif du traitement indiciaire des agents les moins bien rémunérés par le niveau du SMIC, donnant lieu au versement d'une indemnité compensatrice[8].

La structure de la rémunération des agents n'est par ailleurs pas homogène entre corps et ministères, et les dynamiques sont également différentes (*cf.* graphique 1). Le régime indemnitaire constitue ainsi 15,6 % de la rémunération brute des professeurs des écoles en 2025 (10,0 % en 2021), contre 39,1 % pour les corps d'encadrement et d'application de la police nationale (37,7 % en 2021) et 39,5 % pour les contrôleurs des douanes (37,5 % en 2021). Tous corps confondus, la tendance est à l'augmentation de la part indemnitaire dans la rémunération des titulaires, passée de 20,4 % à 25,0% entre 2015 et 2025 (*cf.* annexe II).

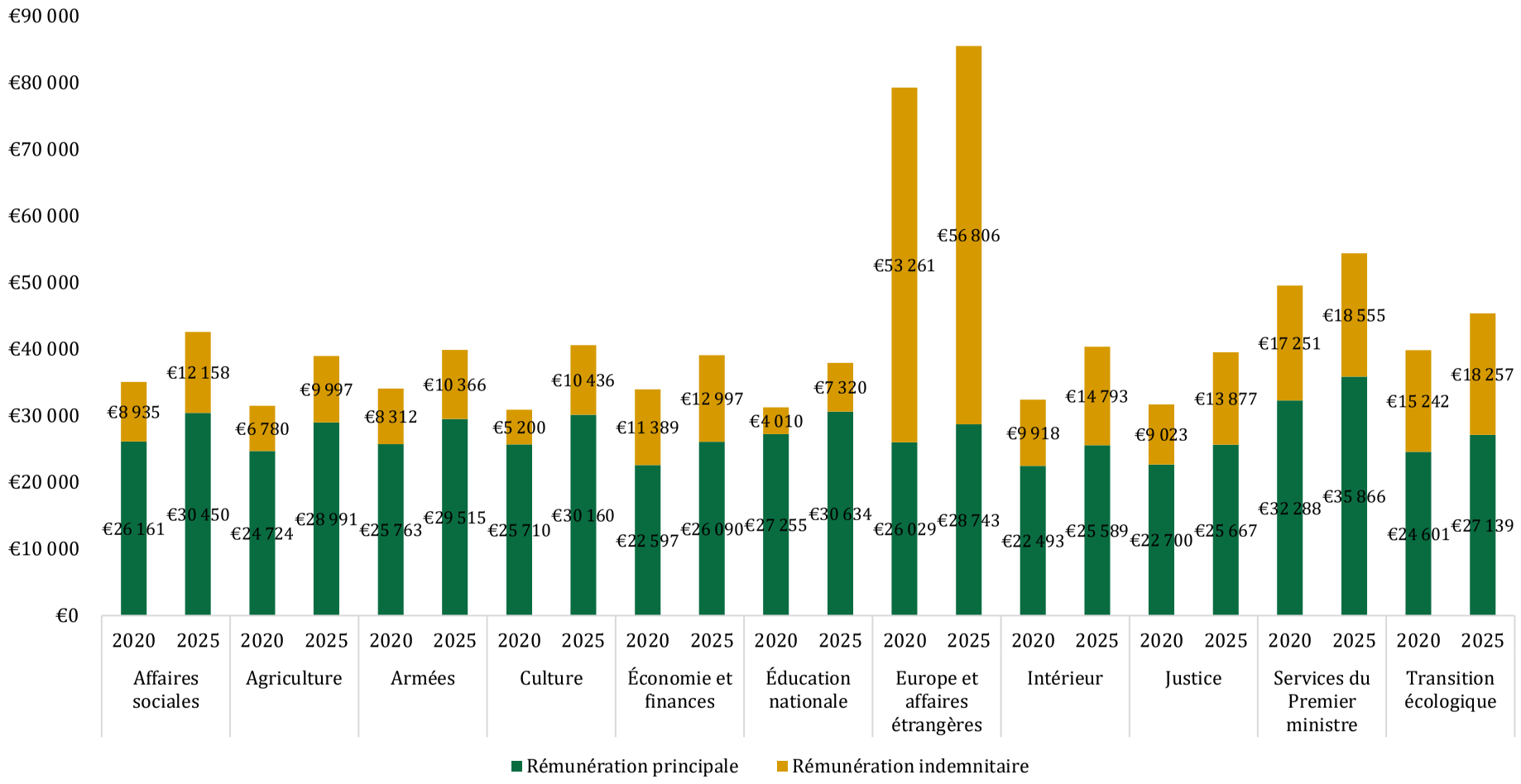
Le régime indemnitaire amplifie par ailleurs les inégalités de rémunération entre les hommes et les femmes. Les 15 primes bénéficiant au plus grand nombre d'agents en 2025 présentent toutes en 2025 des niveaux moyens par agent supérieurs pour les hommes par rapport aux femmes.

[6] Calculée comme le ratio entre la masse salariale et le nombre d'agents rémunérés, sans tenir compte des effets de temps de travail non disponibles dans India Remu.

[7] Données INSEE.

[8] Celle-ci est calculée sur la base du traitement indiciaire.

Graphique 1 : Rémunération annuelle moyenne indiciaire et indemnitaire par agent et par ministère en 2020 et en 2025



Source : India Remu. Note : pour le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Transition écologique, les données ne sont pas disponibles pour l'année 2025, et les analyses sont donc présentées en prenant l'année 2024 à la place de 2025.

1.2. Le régime indemnitaire doit être associé aux autres leviers de la politique de ressources humaines pour être efficient et répondre aux objectifs de l'État employeur

1.2.1. Les primes constituent des incitations monétaires qui, en augmentant le montant de la rémunération, contribuent à répondre aux objectifs d'une politique de ressources humaines

La modulation de la rémunération des agents liée à l'attribution de primes et indemnités poursuit différents objectifs :

- **attirer et sélectionner les candidats**. C'est le sens de la *théorie du salaire d'efficience*[9]. Les employeurs, disposant d'une information imparfaite sur le niveau de compétences réelles et les intentions des travailleurs, seraient enclins à payer un salaire élevé pour attirer et conserver les meilleurs salariés, qui sont de leur côté sensibles au signal prix ;
- **motiver le salarié** : dans le cadre de *la théorie de l'agence*[10], l'employé cherche à minimiser son taux d'effort au travail. Pour y remédier, l'employeur doit élaborer un contrat indexé sur des indicateurs de performance individuelle. L'applicabilité de cette théorie, qui a fondé l'attribution de nombreuses primes variables, peut être relativisée pour deux raisons : le montant des primes variables doit être particulièrement élevé pour produire un effet incitatif[11] et cette politique indemnitaire nécessite d'être accompagnée d'autres mesures de gestion des ressources humaines (*cf.* l*a théorie des attentes* de Vroom[12] sur le caractère multifactoriel de la motivation) ;
- **compenser les sujétions et la gestion des risques :** les incitations perçues comme un signal de la difficulté de la tâche (reconnaissance d'une compétence) peuvent accroitre la motivation[13] de l'agent ;
- **reconnaitre la place du salarié dans l'organisation** : la *théorie de l'équité* développée par Adams en 1963 considère que chaque salarié compare les avantages qu'il retire de son emploi (« *outcomes* ») avec sa contribution au travail. Selon Elise Pénalva-Icher[14], les primes représentent ainsi une variable d'opinion qui se construit dans les interactions avec les autres et peut générer des frustrations relatives liées aux comparaisons entre salariés. Cela induirait une préférence pour les primes collectives et non les primes individuelles, difficiles à objectiver dans tous les métiers.

---

[9] Akerlof, 1998, *An Economic Theorist's Book of Tales*, Presses universitaires de Cambridge.

[10] Jensen & Meckling, 1976, *Theory of the firm : managerial behavior, agency costs and ownership structure, Journal of Financial Economics*.

[11] Revue de gestion des ressources humaines, 2010 - 4 n°78, « *Evaluation de l'effet des primes d'objectifs sur la motivation du personnel de centres d'appels* », par Maryline Bourdil.

[12] Vroom, Victor H., « *Work and Motivation* ». New-York: John Wiley & Sons, 1964.

[13] Roland Bénabou et Jean Tirole, « *Intrinsic and Extrinsic Motivation* », *The Review of Economic Studies*, vol. 70, n° 3, juillet 2003, p. 489–520.

[14] « *La frustration salariale. À quoi servent les primes ?* », Élise Penalva-Icher Paris, Sorbonne Université Presses, 2024.

1.2.2. Cinq critères de portée générale sont nécessaires pour qu'un régime indemnitaire atteigne ses objectifs

Quels que soient les objectifs prioritairement recherchés par la politique indemnitaire mise en œuvre, l'efficience du régime indemnitaire est conditionnée à plusieurs conditions cumulatives. Le régime indemnitaire doit être (*cf.* annexe I) :

- **significatif** en montant par rapport au marché du travail et aux autres niveaux de rémunération au sein de l'administration, pour influer sur les décisions individuelles mais aussi dans une dimension sociologique pour jouer un effet de positionnement social ;
- **transparent, lisible et équitable** : la motivation est renforcée lorsque les primes reposent sur des critères clairs, compréhensibles et perçus comme équitables. Les primes jouent alors un effet signal, en reconnaissant la qualité du travail et les compétences de l'agent ;
- **en cohérence avec le sens du travail :** les primes doivent être cohérentes avec les missions du service public, les valeurs professionnelles et la qualité du service rendu ;
- **complémentaire avec les pratiques en matière de ressources humaines :** les primes constituent un levier de la politique de ressources humaines parmi d'autres : qualité de vie au travail, articulation vie professionnelle – vie personnelle par exemple. Elles s'inscrivent dans un environnement global qui favorise l'autonomie, la participation et la reconnaissance non financière ;
- **relayé par un management de proximité** : le rôle du manager est déterminant pour expliquer les critères, donner du sens et éviter les perceptions d'arbitraire. Un régime indemnitaire mal expliqué ou vécu comme injuste peut affaiblir la motivation des agents.

1.2.3. La fonction publique d'État présente des spécificités qui se traduisent par une plus faible élasticité des comportements au signal prix, une forte dimension symbolique des rémunérations et des effets discutés des primes à la performance

Les agents publics se caractérisent par une plus faible élasticité salariale[15] que les salariés du secteur privé, liée à leur sens de l'intérêt général et de l'utilité sociale (*cf.* annexe III). Ce constat doit être tempéré pour les emplois faiblement rémunérés. Selon la *théorie de la motivation du service public*, les primes peuvent néanmoins renforcer la motivation dès lors qu'elles reconnaissent l'utilité sociale du travail (primes de service, primes de responsabilité), valorisent l'engagement professionnel, soutiennent les conditions d'exercice (primes de sujétion, astreintes) et s'intègrent à la politique de ressources humaines.

D'autre part, les primes revêtent une dimension importante de reconnaissance symbolique positive ou discriminante (pour l'agent estimant à tort ne pas en bénéficier). Les primes, une fois touchées, sont perçues par les agents publics comme partie intégrante de la rémunération de base, ce qui créé un effet de cliquet de fait sinon de droit. Cela participe à la rigidité à la baisse des salaires, liée au fait que toute baisse de rémunération est vécue comme une perte plus forte qu'un gain équivalent[16]. Il est alors très difficile **de calibrer des primes réversibles sans créer de tensions managériales importantes**[17].

---

[15] Variation du comportement professionnels des agents en poste provoquée par la variation du salaire.

[16] Kahneman, D., Knetsch, J., & Thaler, R. (1986). "*Fairness as a Constraint on Profit Seeking". American Economic Review.*

[17] Propper, C., & Wilson, D. (2003). "*The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector*".

Enfin, les primes à la performance dans le secteur public peuvent avoir des effets contreproductifs si elles ne sont pas portées par une politique managériale forte et un processus d'évaluation efficient. Leur impact dépend fortement du contexte organisationnel, de la nature et de la motivation des agents[18]. Dès lors que les incitations monétaires à la performance sont perçues comme arbitraires, bureaucratiques ou déconnectées du sens du travail, elles peuvent même affaiblir la motivation de l'agent public et avoir un effet d'éviction. Ces primes présentent en outre des coûts cachés, insuffisamment analysés et parfois invisibles tels que les coûts de contrôles et d'ingénierie de la mesure de la performance. Lors des entretiens, plusieurs secrétaires généraux ou directeurs des ressources humaines ont indiqué que ces primes, à la main du manager de proximité et individualisées, permettaient néanmoins de reconnaitre la qualité du travail ou au contraire de sanctionner un agent moins jugé moins efficient. Dans ce cadre, elles agissent plus comme un signal managérial que comme un vecteur d'efficacité.

1.3. L'État a très largement eu recours au levier indemnitaire sur la période 2015-2025, ce qui s'est traduit par une progression de 61,8 % des dépenses correspondantes

1.3.1. L'État a eu une politique indemnitaire très active sur la période 2015-2025

Sur la période 2015-2025, l'État a mobilisé le levier indemnitaire à différentes fins dont les enjeux se recoupent parfois partiellement.

1.3.1.1. La politique indemnitaire est venue atténuer la baisse du pouvoir d'achat des agents publics dans un contexte d'inflation.

Plusieurs instruments dédiés ont été déployés, notamment l'indemnité différentielle visant à garantir que la rémunération indiciaire mensuelle ne soit pas inférieure au SMIC, la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat versée en 2023 ou encore la garantie exceptionnelle de pouvoir d'achat gelée à partir de 2024. La compensation de la hausse de la contribution sociale généralisée en 2018 avait également pour objectif de garantir un maintien de rémunération aux agents publics. Au-delà de ces dispositifs, clairement ciblés sur le maintien du pouvoir d'achat, c'est bien l'ensemble du régime indemnitaire qui a été utilisé pour maintenir la rémunération moyenne des fonctionnaires au niveau de l'inflation, alors que la dynamique du point d'indice était plus faible (6,3 % pour la hausse du point d'indice contre 20,9 % pour l'inflation depuis 2015).

[18] *Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs Get access Arrow*, Antoinette Weibel, Katja Rost, Margit Osterloh, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Volume 20, Issue 2, April 2010, Pages 387–412.

1.3.1.2. L'État s'est appuyé sur le levier indemnitaire pour accompagner ses principales réformes et évolutions sectorielles.

Le régime indemnitaire est alors venu :

- **soit appuyer des stratégies de politique publique comme au ministère des Armées, où l'adoption de la nouvelle politique de rémunération des militaires** répond à l'ambition 2030 portée par la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018, visant à conforter une armée professionnelle, qualifiée et attractive sur le marché de l'emploi. Elle s'inscrit dans une politique plus globale de fidélisation, qui semble, adossée à d'autres mesures, porter ses premiers effets (baisse du taux de dénonciation des contrats et réduction du taux de départ spontanée depuis 2024) ;
- **soit répondre aux préoccupations d'un secteur**. Les protocoles sociaux négociés dans le cadre d'états généraux ou de concertations sectorielles tels que le Ségur de la santé, le Grenelle de l'Éducation, les États généraux de la Justice ou le Beauvau de la sécurité, ont ainsi conduit à la création ou à la revalorisation de primes destinées à **reconnaître la difficulté des conditions de travail et à mieux rémunérer les sujétions particulières de certains métiers**. Par exemple, le complément de traitement indiciaire issu du Ségur de la santé ou la revalorisation du régime indemnitaire des enseignants ont permis de rattraper des retards indemnitaires pour des professions historiquement moins bien dotées (*cf.* encadré 2) ;
- **soit accompagner par des mesures indemnitaires ciblées les agents affectés au sein de services touchés par les transformations organisationnelles**[19] (193 M€ au titre de la prime de restructuration sur la période 2015-2025) **ou statutaires** de l'État (notamment dans le cadre des fusions de corps).

Encadré 2 : Exemple de protocoles comportant des volets indemnitaires

- 2020 – « Ségur de la santé » : création du complément de traitement indiciaire (CTI) calculé en point d'indice majoré, revalorisation de 183 € nets mensuels pour les personnels concernés de la protection judiciaire de la jeunesse ;
- 2020 – « Grenelle de l'Éducation » : création de la prime d'attractivité pour soutenir les premières années d'exercice, prime annuelle de 150 euros sur l'équipement informatique, revalorisation de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) et de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE). Le montant total des mesures catégorielles est de 498 M€ pour l'année 2023. Elles représentent 670 M€ en 2025 ;
- 2021 – « États généraux de la Justice 2021-2024 » : revalorisation des corps de greffe, magistrats, éducateurs et conseiller pénitentiaire d'insertion et probation (CPIP), alignement des auditeurs de justice, revalorisation des contractuels et des composantes indemnitaires (IFSE, CIA). Le montant s'élève à 192 M€ de mesures catégorielles pour la seule année 2023[20] ;
- 2022 – « Beauvau de la sécurité » : donne lieu à un protocole social du ministère de l'Intérieur qui s'articule autour de plusieurs types de mesures indemnitaires adossées à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI). La Cour des comptes a évalué sur la période 2023-2027, le coût complet du protocole social à 1,473 Md€ (773 M€ pour la police et 700 M€ pour la gendarmerie)[21], dont 72 M€ qui ont été consacrés au volet indemnitaire.

Source : mission, à partir des protocoles analysés en détail dans l'annexe III.

[19] Indemnité d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle au sein de la fonction publique d'État, indemnité de départ volontaire, prime de restructuration de service, allocation d'aide à la mobilité du conjoint.

[20] Cour des comptes, notes d'exécution budgétaire 2024 portant sur l'année 2023, Mission justice.

[21] Cour des comptes, notes thématiques, *« les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficience à renforcer »*, Contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

Si la politique indemnitaire a pu être pensée comme un vecteur au service de la stratégie de l'État, elle est aussi beaucoup intervenue en réaction à des crises ou événements majeurs, qu'il s'agisse d'attentats, de la crise des gilets jaunes, de la pandémie de COVID-19 ou de mobilisations exceptionnelles des forces de l'ordre. Ces mesures, souvent ciblées, visent à compenser les surcroîts d'activité ou les risques encourus par les agents concernés (forces de sécurité intérieure). À titre d'exemple, le ministère de l'Agriculture a instauré en 2024 une indemnité de gestion de crise, modulée selon le niveau de mobilisation, avec des montants forfaitaires allant de 800 à 1 200 euros. Ces mécanismes permettent une réponse rapide, mais soulèvent la question de leur pérennisation et de leur intégration dans une politique indemnitaire plus globale, plutôt que de rester des solutions *ad hoc*.

1.3.1.3. La politique indemnitaire a enfin cherché à répondre aux problématiques de pilotage des ressources humaines de l'État employeur, que ce soit en termes de politique de recrutement ou de management.

Face à la dégradation structurelle de l'attractivité[22] dans la fonction publique (*cf.* annexe III), des primes d'attractivité ont été introduites pour soutenir les premières années d'exercice (notamment dans l'enseignement), tandis que des dispositifs territoriaux ont été déployés pour compenser les écarts de coût de la vie ou pallier les difficultés de recrutement dans certaines zones[23]. L'État a également développé des primes de fidélisation. Cependant, l'efficacité de ces mesures reste conditionnée à leur articulation avec d'autres leviers de politique RH, tels que l'amélioration des conditions de travail ou la reconnaissance professionnelle, les perspectives de carrière notamment pour les contractuels, le levier indemnitaire seul ne suffisant pas à résoudre la question de l'attractivité (*cf.* monographie VI sur les primes territoriales).

En parallèle, le régime indemnitaire a évolué pour devenir un outil à la main des managers de proximité, qui leur permette de récompenser l'engagement et la manière de servir. La logique de performance est au cœur du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) instauré en 2014. Elle est aussi présente dans d'autres régime indemnitaires institués depuis 2016[24]. La performance représente toutefois une part encore marginale du régime indemnitaire (le complément indemnitaire annuel (CIA) représente en 2025 en moyenne 8,9 % du RIFSEEP), offrant un levier encore limité. Par ailleurs, le recours aux dispositifs d'intéressement collectif[25] pourtant prévus par le code général de la fonction publique est très faible.

---

[22] France Stratégie, Travailler dans la fonction publique, le défi de l'attractivité, 2024.

[23] Peuvent notamment être évoquées : la prime de fidélisation territoriale instaurée au profit des agents publics qui exercent en Seine Saint Denis, l'indemnité de fidélisation en secteur difficile aux fonctionnaires actifs de la police nationale, la prime de fidélisation attribuée à certains personnels relevant de l'administration pénitentiaire, la prime de lien au service attribuée aux militaires.

[24] Prime individuelle du régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs (RIPEC), part modulable du régime indemnitaire des magistrats judiciaires, prime de performance de la nouvelle politique de rémunération des militaires par exemple.

[25] Certains ministères tentent des approches nouvelles de la performance tel le décret n° 2023-616 du 18 juillet 2023 instituant à titre expérimental une prime de partage de la performance des services de la direction générale de l'aviation civile, du bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile et de l'École nationale de l'aviation civile.

1.3.2. La part du régime indemnitaire dans les dépenses liées à la rémunération des agents de l'État a connu une hausse entre 2015 et 2025, passant de 20,4 % à 25,0 %, tirée par les mesures catégorielles indemnitaires qui ont représenté un coût cumulé estimé à 7,4 Md€ en année pleine

L'augmentation sur dix ans de la masse salariale totale des personnels civils de la FPE, qui est passée de 57,8 Md€ à 76,5 Md€ entre 2015 et 2025[26]**, est portée majoritairement par l'augmentation de la masse salariale liées à la rémunération principale** (+11,3 Md€ sur 2015-2025 contre +7,3 Md€ sur la même période pour l'indemnitaire). La croissance de la masse salariale indemnitaire, passée de 11,8 Md€ en 2015 à 19,1 Md€ en 2025 (+61,8 % sur la période) est néanmoins beaucoup plus forte que celle de la rémunération principale, passée de 46,1 Md€ à 57,4 Md€ (+24,5 %). **Cette différence de dynamique se traduit par une place de plus en plus importante du régime indemnitaire dans la rémunération des agents de l'État, dont il représente 25,0 % en 2025, contre 20,4 % en 2015** (*cf.* annexe II).

Encadré 3 : Pilotage de la masse salariale dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)

Si la rémunération indemnitaire examinée dans le cadre de la présente mission a un impact direct sur les dépenses de personnel, le pilotage de la masse salariale de l'État est réalisé dans le cadre de la LOLF en fixant deux paramètres plus généraux :

- une enveloppe budgétaire globale : les crédits de personnel, au sein du titre 2, sont plafonnés par programme. Ils incluent la masse salariale brute : traitements, cotisations patronales, primes, heures supplémentaires. Les dépenses annexes (formations, déplacements) font l'objet d'une enveloppe sur le titre 3 ;
- un plafond d'emploi : le nombre d'agents (en ETPT), à l'exclusion des vacataires et contractuels de moins de 12 mois, est limité par programme. Les recrutements de vacataires et contrats courts sont quant à eux plafonnés par une enveloppe budgétaire spécifique sur le titre 3. Les documents budgétaires annexés au projet de loi de finances, et notamment les projets annuels de performance, précisent également les schémas d'emploi par programme en ETP, rajoutant une contrainte de pilotage supplémentaire.

Source : Mission.

Des différences importantes de dynamique indemnitaire sont par ailleurs constatées entre ministères : le taux d'augmentation de la rémunération indemnitaire varie ainsi entre -10,8 % pour le ministère des Affaires sociales et +109,5 % pour le ministère de l'Éducation nationale, sur la période 2015-2025. Le périmètre ministériel de l'Éducation nationale a ainsi connu une hausse de 4,8 Md€ de sa masse salariale indemnitaire, sur les 7,3 Md€ d'augmentation totale enregistrés sur la période 2015-2025. Malgré cela, il reste le ministère dont la part de l'indemnitaire dans la rémunération des agents est la plus faible (19 % en 2025 soit 7 320 € en moyenne par agent en 2025). Le ministère de l'Intérieur a vu son nombre de primes progresser sous l'effet notamment du protocole de 2018, du protocole de 2022 et de la réforme de la filière investigation[27]. À l'inverse, la dynamique de l'indemnitaire au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères a été plus modérée (+14,4 % sur la période 2015-2025), mais sa part dans la rémunération est très supérieure à celle observée dans les autres périmètres ministériels (66 % entre 2025 contre 25 % en moyenne, soit 56 806 € par agent en moyenne).

[26] À comparer au montant des dépenses nettes du budget général 2026 (459 Md€) et aux dépenses totales de l'État en 2026 (760 Md€) (loi de finances initiales pour 2026).

[27] Si les protocoles ont concerné la police nationale et la gendarmerie, la réforme de la filière investigation concerne uniquement la police nationale.

Tableau 2 : Évolution de la rémunération indemnitaire par ministère (en M€)

	2015	2020	2025	Évolution 2015-2025	Évolution 2020-2025
Affaires sociales	206	192	184	- 10,8 %	- 3,9 %
Agriculture	258	274	366	42,1 %	33,6 %
Armées (personnels civils)	566	633	758	34,0 %	19,9 %
Culture	66	81	119	79,9 %	45,8 %
Économie et finances	1 978	1 947	1 938	- 2,0 %	- 0,5 %
Éducation nationale	4 426	5 260	9 272	109,5 %	76,3 %
Europe et affaires étrangères	476	471	545	14,4 %	15,7 %
Intérieur	1 932	2 446	3 292	70,4 %	34,6 %
Justice	798	1 025	1 511	89,3 %	47,4 %
Services du Premier ministre	188	177	229	21,9 %	29,2 %
Transition écologique	918	926	1 029	12,0 %	11,1 %
Total général	**11 812**	**13 432**	**19 111**	**61,8 %**	**42,2 %**

Source : India Remu. Note : pour le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Transition écologique, les données ne sont pas disponibles pour l'année 2025, et sont donc présentées pour l'année 2024.

Plusieurs déterminants influent sur la masse salariale indemnitaire des personnels civils :

- **le nombre et la typologie d'agent** : sur la période considérée, le nombre d'agents rémunérés au sein de la fonction publique d'État[28] a augmenté de 10 %, sous le double effet de l'augmentation des plafonds d'emploi dans certains ministères (notamment Intérieur) et de l'évolution des périmètres de gestion[29]. La typologie des agents, en termes de pyramide des âges et de distribution entre catégories d'agents titulaires, a également pu contribuer à la dynamique haussière de la masse salariale indemnitaire, avec un glissement vieillesse technicité net positif sur l'ensemble de la période[30] qui impacte directement les primes et indemnités calculées en référence à l'indice et indirectement celles qui prennent en compte l'expérience (IFSE par exemple). La part croissante des contractuels a quant à elle un effet à la baisse ;
- **l'accompagnement des réformes indemnitaires et revalorisations** : les mesures catégorielles ont permis de financer les principales réformes indemnitaires intervenues sur la période, qu'il s'agisse de la mise en place du RIFSEEP (*cf. 2.2.1*), de la NPRM (452 M€ liés principalement à la troisième partie de la réforme de la NPRM en 2023, *cf.* annexe IV), du protocole social du Ministère de l'intérieur (72,4 M€ sur le volet indemnitaire[31]), mais également la revalorisation du régime indemnitaire de certains corps (160 M€ liés par exemple à la revalorisation des magistrats) ou à la combinaison de ces deux facteurs, comme ce fut le cas au sein du ministère de l'Éducation nationale en 2023 (2,6 Md€ dédiés à la mise en œuvre du Pacte enseignant en contrepartie de l'attribution de missions supplémentaires aux enseignants et à la revalorisation des parts fixes de l'ISAE et de l'ISOE, *cf.* monographie V sur le Pacte enseignant). Au total, l'ensemble des mesures catégorielles intervenues depuis 2015 représentent un coût supplémentaire estimé à 7,4 Md€ en année pleine (*cf.* graphique 2) ;

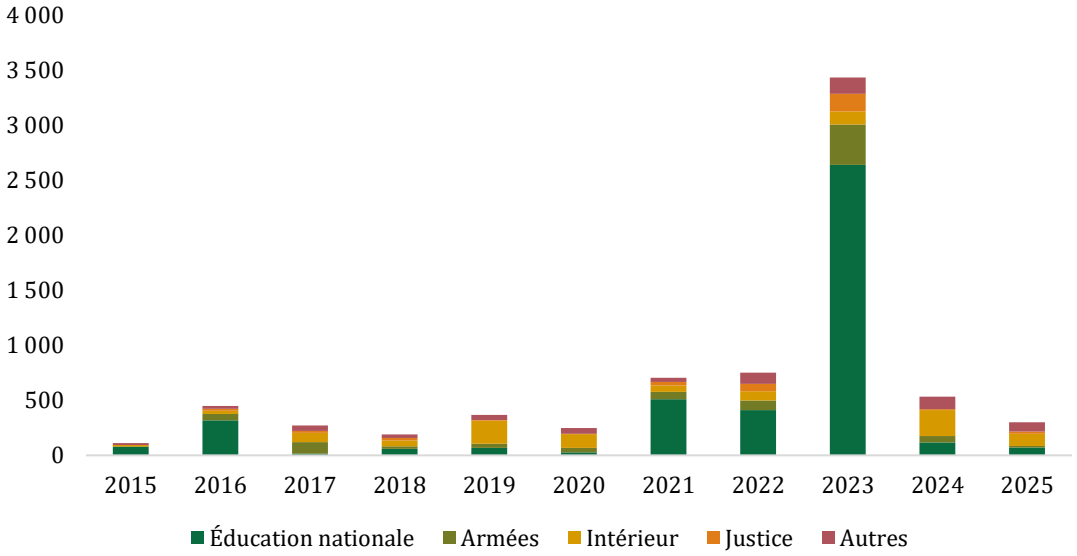
[28] Au sens du nombre d'agents percevant un traitement indiciaire brut sur le périmètre de la mission.

[29] Le ministère de l'Education nationale a récupéré la gestion directe de la paie des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) et, partiellement, des assistants d'éducation (AED), avant cela rémunérés par les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE).

[30] Données fournies par la direction du budget.

[31] D'après le programme annuel de performance de la mission « sécurités » pour 2023.

Graphique 2 : Montant prévu pour les mesures catégorielles indemnitaires l'année de leur adoption, en M€



Source : Direction du budget, sur la base des projets annuels de performance. Note de lecture : en 2023, les mesures catégorielles indemnitaires adoptées représentaient 3 400 M€ en année pleine, dont 2 600 M€ pour le ministère de l'Éducation nationale. Ce coût est soclé les années suivantes mais pas reporté sur le graphique. Le coût en année pleine en 2025 de l'ensemble des mesures catégorielles indemnitaires intervenues entre 2015 et 2025 correspond donc à la somme des coûts présentés année par année depuis 2015.

2. La rationalisation et l'homogénéisation du régime indemnitaire restent inachevées et pourraient être poursuivies de manière ciblée malgré le contexte budgétaire contraint

2.1. Le mouvement de rationalisation du paysage indemnitaire engagé depuis 2014 a permis de réduire le nombre de primes et d'homogénéiser leur structure entre ministères sans toutefois améliorer significativement leur transparence, ni simplifier leurs modalités de calcul et de gestion

2.1.1. Les réformes interministérielles et ministérielles mises en œuvre depuis 2014, notamment dans le cadre du RIFSEEP, traduisent une volonté de rendre le paysage indemnitaire plus simple, plus lisible et plus transparent

Le paysage indemnitaire de la fonction publique d'État concentre de nombreuses critiques relatives à sa complexité, notamment de la Cour des comptes[32], qui souligne le nombre trop important de primes, le défaut de lisibilité et de comparabilité de la rémunération, la complexité globale d'un système bâti selon des logiques de corps et le manque de cohérence entre les missions exercées et les niveaux de rémunération. Ces critiques plaident pour une stratégie de rationalisation articulée autour de quatre ambitions[33] :

- **harmonisation du paysage indemnitaire**, *via* la recherche d'une architecture commune avec un cadre de règles partagé, visant à renforcer la cohérence interministérielle et favoriser les mobilités par une comparabilité accrue entre les fonctions ;
- **simplification**, à la fois en termes de réduction du nombre de primes et de simplicité de leurs modalités de calcul et de versement ;
- **transparence accrue**, qui doit permettre de comparer les niveaux de rémunérations et de favoriser ainsi l'équité entre agents, corps et ministères ;
- **lisibilité des primes versées** qui, au-delà de la mise à disposition de l'information, garantit la compréhension du régime indemnitaire, influant dès lors sur les décisions individuelles de l'agent.

Dans ce cadre, le RIFSEEP a constitué le principal effort de rationalisation des régimes indemnitaires civils depuis 2014. Dans sa version initiale[34], le RIFSEEP avait en effet pour ambition **d'unifier l'ensemble des régimes indemnitaires existants, en s'appliquant à l'ensemble des corps et emplois de la fonction publique d'État à l'horizon 2017** et en supprimant les primes poursuivant un même objectif. Pour cela, il avait été conçu comme un outil souple et de portée générale, centré sur une indemnité principale, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), venant **valoriser l'exercice des missions et les acquis de l'expérience,** à laquelle pouvait s'ajouter un complément indemnitaire (CIA) versé annuellement, poursuivant une logique de **rémunération à la performance**. Il introduisait également une **individualisation de la rémunération** rompant avec les logiques indemnitaires antérieures.

---

[32] Cour des comptes, La rémunération à la performance des agents de l'État, 2026.

[33] Ambitions qui peuvent être en partie contradictoires, la réduction du nombre de primes pouvant conduire à un dispositif moins lisible pour l'agent, car englobant plusieurs objectifs au sein d'un même objet.

[34] Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

Certaines réformes récentes, portant sur des périmètres ministériels spécifiques, poursuivaient également une logique de réduction du nombre de primes et de mise en cohérence sans pour autant s'inscrire dans le cadre du RIFSEEP, notamment :

- **la réforme du régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire** qui unifie le régime indemnitaire des magistrats judiciaires, autour d'une prime forfaitaire, d'une prime modulable et d'une indemnisation d'astreintes ;
- **le régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs (RIPEC)** créé en 2022, par la fusion et la substitution de primes préexistantes au profit d'un régime indemnitaire unifié, structuré autour d'une part fonctions, d'une part liée aux responsabilités particulières exercées et d'une prime individuelle modulable ;
- **la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM)** : intégrée à la loi de programmation militaire 2019-2025 et finalisée en octobre 2023, elle remplace plus de 49 primes par 8 indemnités simplifiées. Ces indemnités sont structurées en trois volets : « militarité » (lié à l'être militaire), finalités (lié aux actions menées) et capacités (lié aux compétences acquises).

2.1.2. Le nombre global de primes et indemnités actives est passé entre 2015 et 2025 de 628 à 543

La mission a comptabilisé 543 primes actives en 2025[35] **(contre 628 en 2015, soit une diminution de 13,5 %), dont 415 sont des primes ministérielles et 128 des primes pluri ou interministérielles.** Ce mouvement à la baisse du nombre de primes est lié à la fusion de certains corps mais aussi à la création de nouveaux régimes indemnitaires emportant la suppression des primes existantes auparavant (*cf. supra*).

Encadré 4 : Rattachement des primes à un ministère

Étant donné le nombre de primes et indemnités considéré, la mission a utilisé une caractérisation budgétaire (et non pas juridique) pour déterminer leur caractère ministériel ou pluri / interministériel et le cas échéant leur ministère de rattachement :

- une prime pour laquelle plus de 95 % des agents bénéficiaires relèvent d'un seul ministère est considérée comme étant *rattachée* à ce ministère (la marge de 5 % permettant de prendre en compte les agents en position normale d'activité exportant leur régime indemnitaire) ;
- une prime qui ne respecte pas cette condition et qui donc concerne des bénéficiaires ventilés dans plusieurs ministères, est considérée comme *pluri ministérielle* (si seuls quelques ministères sont concernés)ou *interministérielle* (si tous les ministères sont concernés).

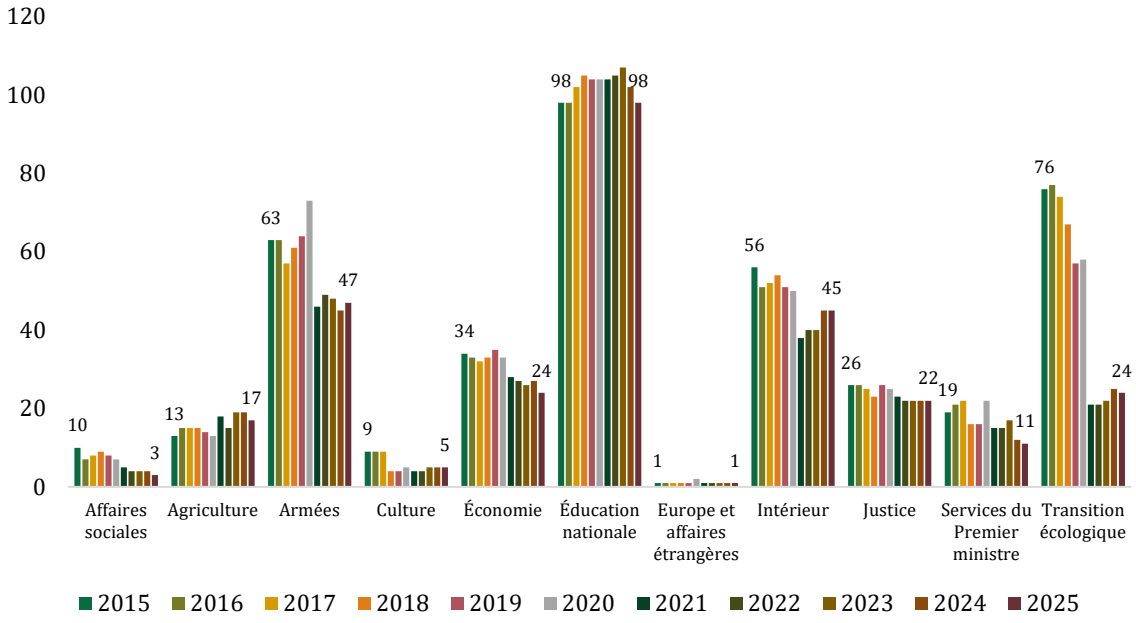
Cette classification budgétaire n'implique en revanche pas systématiquement qu'une prime pluri ou interministérielle soit sous pilotage de la DGAFP.

Source : Mission.

[35] Une prime est considérée comme active dès lors qu'elle donne lieu, à la date d'analyse (ici l'année), à versement à au moins un agent. Les évaluations antérieures du nombre de primes se basent sur le nombre de lignes de paie, qui ne correspondent qu'imparfaitement au nombre de primes. En effet, plusieurs lignes peuvent se rapporter à une même prime, soit qu'elle fasse l'objet d'une déclinaison par direction métier (ACF) ou par groupe (IRE), soit qu'elle soit dupliquée dans le ministère d'accueil pour les agents en position normale d'activité. La mission s'est attachée à corriger ces effets dans le cadre de son recensement.

Le nombre de primes ministérielles est en baisse sur la période 2015-2025, passant de 448 à 415 primes actives. Le nombre de primes ministérielles dans les ministères passés au RIFSEEP a connu une baisse encore plus importante, passant de 10 à 3 pour le ministère des Affaires sociales ; de 9 à 5 pour le ministère de la Culture ; et de 76 à 24 pour le ministère de la Transition écologique sur la même période[36] (*cf.* graphique 3). Après l'abandon de l'objectif de généralisation du RIFSEEP en 2020, **un rebond concernant le nombre de primes ministérielles est constaté à partir de 2021,** leur nombre augmentant de 398 à 415 entre 2021 et 2025. C'est notamment le cas du Ministère de l'Intérieur dont les protocoles s'accompagnent de la création de nombreuses primes (*cf.* annexe III).

Graphique 3 : Évolution du nombre de primes rattachées par ministère entre 2015 et 2025, périmètre des personnels civils



Source : India Remu, calculs mission.

Le nombre de primes pluri et interministérielles est également en baisse sur la période 2015-2025, passant de 180 à 128 primes actives. Elles représentent un coût budgétaire **de 8,9 Md€ en 2025, soit 47 % du total du régime indemnitaire**, les 10 plus importantes représentant à elles seules 7,7 Md€ (*cf.* tableau 3). **Malgré la baisse globale du nombre de primes pluri et interministérielles, cette catégorie de primes connait une dynamique toujours active de création** (indemnité compensatrice de CSG, indemnité de télétravail, prime de fidélisation territoriale en Seine-St-Denis, forfait mobilités durables pour les plus importantes sur la période 2015-2025).

Tableau 3 : Principales primes et indemnités pluri et interministérielles, par ordre décroissant de montant en 2025

	Montant 2025 (en M€)	Nombre d'agents bénéficiaires 2025 (en milliers)	Date de création en droit
Indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise (I.F.S.E.)	3089	323	2014

[36] Pour ce ministère de la Transition écologique, les chiffres portent sur les années 2015 et 2024, l'année 2025 n'étant pas disponible. Le cas du ministère de l'agriculture est spécifique, la plupart des primes étant liées à l'enseignement agricole dont les personnels ne sont pas passés au RIFSEEP.

	Montant 2025 (en M€)	Nombre d'agents bénéficiaires 2025 (en milliers)	Date de création en droit
Indemnité de suivi et d'orientation des élèves (I.S.O.E.)	1878	1030	1994
Indemnité de sujétions spéciales (ISS)	1473	394	2013
Indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (I.S.A.E.)	1071	523	2013
Heures supplémentaires annualisées - enseignement secondaire et technique	1009	359	Divers
Prime Grenelle – titulaires	671	462	2021
Indemnité compensatrice CSG	573	1496	2017
Allocation complémentaire de fonctions (A.C.F.)	573	190	2002
Indemnité de résidence à l'étranger	486	6	1967
Majoration de traitement 40 % Antilles - Guyane - Saint-Pierre et Miquelon	484	49	1978

Source : India Remu.

À ces primes s'ajoutent les accessoires de rémunération, de nature interministérielle : l'indemnité de résidence pour un montant de 557 M€ qui bénéficient à 909k agents ; la nouvelle bonification indiciaire pour un montant de 164 M€ perçu par 151k agents ou encore le supplément familial de traitement pour un montant de 602 M€ perçu par 602k agents.

2.1.3. Pour l'agent comme pour l'administration, le mouvement de simplification engagé dans le cadre du RIFSEEP ne s'est pas traduit par une transparence accrue sur les niveaux indemnitaires réels

L'absence d'information au niveau des directions des ressources humaines (DRH) sur les montants indemnitaires réellement attribués au sein des autres ministères ne leur permet pas de se comparer. En effet, les départements ministériels ne partagent pas les données de rémunération moyenne par corps, grade et fonction et se comparent essentiellement sur la base des fourchettes d'IFSE qui ne reflètent pas le niveau réel du régime indemnitaire servi. **À cet égard, la mission juge souhaitable de partager davantage en interministériel ces données de parangonnage notamment pour les corps interministériels à gestion ministérielle (CIGeM) qui disposent d'un collège associant les ministères sous l'égide de la DGAFP, à l'instar de ce qui existe pour les A+.** Ce partage permettrait d'objectiver les niveaux indemnitaires ministériels, mais pourrait avoir un effet de demande de revalorisation des ministères moins bien dotés.

Proposition n° 1 : Être transparent entre directions des ressources humaines ministérielles, notamment pour les corps ministériels à vocation interministérielle, sur les montants médians de RIFSEEP en chargeant la DGAFP d'une mission de partage des données entre DRH de chaque ministère.

Pour l'agent, malgré sa simplicité apparente, le RIFSEEP ne rend pas plus lisible sa rémunération. En effet, les règles de modulation de l'IFSE en fonction de l'expérience sont généralement définies au sein des secrétariats généraux sans être communiquées explicitement aux agents. Le caractère englobant de l'IFSE, qui porte plusieurs objectifs distincts sans que la part de chacun de ces objectifs au sein de l'IFSE ne soit explicité, semble par ailleurs avoir un **effet de bord budgétaire** : il apparait en effet plus facile pour un gestionnaire de mettre fin au bénéfice d'une prime forfaitaire pour un agent, liée à une sujétion ou un poste donné, au moment où cette sujétion disparait, que de le faire s'agissant d'une indemnité individuelle et globale aux sous-jacents peu transparents. Quant au CIA, le lien entre son montant et des objectifs définis et mesurés dans le cadre de l'évaluation annuelle gagnerait à être formalisé de manière plus systématique.

Pour pallier ce défaut de lisibilité, qui plus est dans le cadre de la directive sur la transparence salariale (*cf.* encadré 5), la mission recommande de promouvoir au sein de la fonction publique un équivalent du bulletin social individuel annuel (différent du bulletin de paie) tel qu'il existe dans certaines entreprises, qui viendrait détailler les différentes composantes de la rémunération. L'objectif serait de rendre visible les différentes parts de l'IFSE afin de rendre plus intelligible le régime indemnitaire perçu. Il pourrait être utilement mobilisé lors des entretiens d'évaluation. **La mise en place de ce bulletin doit s'appuyer sur une chaîne de traitement automatisée, qui peut nécessiter des développements informatiques au niveau des SIRH qui devront être soigneusement analysés et chiffrés afin de ne pas se traduire par des coûts de gestion trop élevés**.

Encadré 5 : Directive transparence (UE) 2023/970

La directive européenne sur la transparence salariale adoptée le 10 mai 2023 devait être transposée dans le droit français avant le 7 juin 2026. Elle vise principalement à améliorer la transparence en matière de rémunération afin de réduire les inégalités salariales entre les femmes et les hommes. Elle crée des obligations de transparence avant l'embauche sur les niveaux de rémunération proposés et interdit de demander aux candidats la rémunération de leurs derniers postes. Elle prévoit également un cadre après l'embauche. L'employeur public de plus de 100 agents devra calculer des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes. Ses résultats obtenus pour les indicateurs seront publiés sur le site internet de l'employeur ou rendus publics par tout autre moyen, après avoir été présentés au comité social compétent ou son équivalent. La publication annuelle des indicateurs, à l'exception de l'indicateur portant sur l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes par catégorie d'agents accomplissant un même travail ou un travail de valeur égale, ventilé par traitement ordinaire de base et par composantes variables ou complémentaires ou par rémunération est assurée par le ministère chargé de la fonction publique sur son site Internet. Lorsque le résultat de l'indicateur portant sur l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes par catégorie d'agents accomplissant un même travail ou un travail de valeur égale, ventilé par traitement ordinaire de base et par composantes variables ou complémentaires ou par rémunération, révèle un écart moyen au sein d'une catégorie supérieur à un seuil défini par décret, l'employeur doit consulter le comité social compétent ou son équivalent sur les éléments permettant d'apprécier le caractère objectivement justifié de cet écart. Lorsque l'écart n'est pas justifié par des critères objectifs non fondés sur le sexe, l'employeur peut mettre en œuvre des mesures de correction et consulter à nouveau le comité social compétent ou son équivalent sur cet indicateur dans un délai de six mois à l'issue de la première consultation. À l'issue de l'évaluation conjointe des rémunérations, l'employeur propose aux organisations syndicales représentatives d'engager une négociation portant sur l'élaboration de mesures de correction des écarts de rémunération non justifiés par des critères objectifs non fondés sur le sexe. À défaut d'accord dans un délai de douze mois à l'issue de l'évaluation conjointe, l'employeur arrête les mesures par décision unilatérale.

Source : mission d'après Lex Europa et texte du projet de loi avant saisine du conseil supérieur de la fonction publique

Proposition n° 2 : Assurer plus de transparence pour les agents en adoptant un bulletin social individuel annuel sur le modèle du secteur privé, précisant notamment les montants annuels de chaque prime du régime indemnitaire. Au sein de ce bulletin, préciser pour le RIFSEEP la part indemnitaire associée à chaque étage (fonction et sujétion, individualisation liée à l'expérience, performance).

2.1.4. La simplification des critères d'attribution de certains dispositifs indemnitaires permettrait d'en faciliter la gestion

Si la gestion des primes forfaitaires peut être partiellement ou totalement automatisée dans les systèmes d'information des ressources humaines (SIRH), ce n'est pas le cas des primes et indemnités présentant des niveaux de complexité plus importants qui impliquent des saisies manuelles mobilisant aussi bien les gestionnaires RH que les services opérationnels. Cette complexité peut être liée :

- au nombre de critères et de situations particulières pris en compte dans le calcul du niveau de la prime et notamment les règles applicables en cas d'interruption du travail ;
- au caractère socio-fiscal atypique ;
- à la nature individuelle de la prime ou de l'indemnité (notamment les parts variables) ;
- aux différences ministérielles dans les modalités de mise en œuvre de la gestion de la prime (par exemple, le ministère de l'Agriculture verse l'IFSE sur 10 mois et calcule le versement des deux mois restant selon des critères spécifiques) ;
- ou à une conjonction de ces facteurs.

À titre d'exemple, l'indemnité compensatrice de CSG est déterminée à partir des éléments de rémunération de l'agent soumis à CSG (traitement indiciaire, supplément familial de traitement, indemnité de résidence *etc.*). L'indemnité est calculée en multipliant cette rémunération brute par un facteur dépendant de l'ancienneté de l'agent[37]. En cas de modification de la quotité de travail de l'agent (exercice à temps partiel, congé de maternité par exemple) ou de congés pour raison de santé, l'indemnité est réévaluée, selon des modalités différentes en fonction de la raison du congé. La modification des règles de rémunération des agents publics en congé de maladie ordinaire[38] a encore complexifié le dispositif, l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG devant faire l'objet d'un abattement dans les mêmes proportions que le traitement. De par le nombre de critères pris en compte dans le calcul de son niveau et des règles particulières lui étant applicables en cas de modification du temps de travail, la gestion de cette prime et notamment de ses exceptions n'est pas complètement automatisable[39], ce qui se révèle complexe et coûteux pour les gestionnaires (*cf.* monographie IV indemnité compensatrice de la hausse de la CSG et encadré 3 de l'annexe III).

Les coûts spécifiques associés à la gestion et à la paie de l'ensemble des primes et indemnités n'ont pas été évalués par la mission. Néanmoins, **le lien entre simplicité des régimes indemnitaires et efficience de gestion ressort sans ambiguïté des entretiens réalisés auprès des secrétaires généraux**. La simplification globale des dispositifs indemnitaires, par l'intermédiaire d'une plus grande automatisation du calcul des primes, permettrait également de limiter le volume de trop-perçus. En effet, les lignes de paie nécessitant des saisies manuelles, plus souvent sujettes à des erreurs de saisie ou des corrections *ex post*, doivent ensuite faire l'objet de régularisations.

[37] Ce facteur n'est pas le même selon ce que l'agent était en poste et rémunéré au 31 décembre 2017, recruté à compter du 1er janvier 2018, ou réintégré à compter du 1er janvier 2018 et n'étant pas rémunéré au 31 décembre 2017 (*cf.* monographie V sur l'indemnité compensatrice de la hausse de CSG).

[38] Depuis 2025, l'agent public perçoit 90% (contre 100%) de son traitement indiciaire pendant les trois premiers mois du congé de maladie ordinaire (article 189 de la loi de finances pour 2025).

[39] Le ministère des affaires sociales évoque des cas de calculs manuels liés à la complexité des règles de gestion.

Encadré 6 : calcul et mise en paie de la rémunération des agents de l'État

Pour les employeurs fonctionnant en paie sans ordonnancement préalable (PSOP), qui représentent 88 % du volume des rémunérations mises en paie par la DGFIP, deux grandes étapes structurent la mise en paie :

- dans un premier temps, le gestionnaire « ressources humaines » (gestionnaire RH) précise pour chaque agent les éléments de rémunération (notamment indemnitaires) correspondant à son corps, son grade et à ses fonctions au sein de son système d'information (SIRH). Sur cette base, l'employeur transmet, chaque mois, les éléments de pré-liquidation (données administratives et financières ayant un impact sur la rémunération) à la direction générale des finances publiques, en charge de la mise en paie. Ces données sont envoyées dans un fichier structuré en « mouvements » (profil cotisant, niveau d'indice majoré etc.) ;
- ces données permettent à la DGFIP, en tant que comptable public, de calculer et puis de mettre en paie les rémunérations des agents pour le compte des ministères et établissements publics entrant dans le cadre du PSOP. Elle s'appuie pour cela sur son système de paie (PAT-Paysage) qui détermine les différents éléments de rémunération, applique les cotisations, contributions et prélèvements annexes en prenant en compte les assiettes, taux et profils cotisants.

Source : Mission.

2.1.5. Les régimes socio-fiscaux dérogatoires pour certaines primes participent de la complexité des régimes indemnitaires et questionnent la transparence et l'équité globale du système

En général, les primes et indemnités sont assujetties à l'impôt sur le revenu et aux cotisations sociales et ne sont pas prises en compte dans le calcul de la pension. En pratique, plusieurs dérogations à ce principe général existent qui rendent difficiles les comparaisons des régimes indemnitaires entre agents (en net) et entre ministères (en coût complet) :

- **non assujettissement aux cotisations sociales (CSG et CRDS) et à l'impôt sur le revenu (IR) :** sont notamment concernés les primes et indemnités assimilés à des remboursements de frais, qu'ils soient réels ou forfaitaires, par exemple liés aux frais de transport domicile travail (forfait mobilités durables, 63 M€ en 2025, remboursement domicile travail, 142 M€ en 2025) ou encore l'indemnité journalière d'absence temporaire pour les forces mobiles (assiette de 55 M€) ;
- **assujettissement aux cotisations sociales (CSG et CRDS) et non-assujettissement à l'impôt sur le revenu (IR)** : le principal élément de rémunération entrant dans cette catégorie est l'indemnité de résidence à l'étranger (486 M€ en 2025), qui est à lui seul à l'origine de moindres recettes estimées à 150 M€ (*cf.* monographie I). À titre d'exemple, les allocations spécifiques de rupture conventionnelle ou encore les indemnités d'entretien d'habillement pour les personnels de police nationale sont également exonérées d'IR ;
- **ouverture de droits à pension** : par exception, sept dispositifs indemnitaires ouvrent des droits à pension au titre du régime indemnitaire de la fonction publique d'État[40]. Il s'agit des indemnités de sujétions spéciales de la police nationale, de la gendarmerie, de la police technique et scientifique et des personnels administratifs, techniques et spécialisés ; de la prime de sujétions spéciales des personnels de l'administration pénitentiaire ; de l'indemnité de risque des agents de surveillance des douanes ; de l'allocation complémentaire et du complément individuel des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne ; de l'indemnité mensuelle de technicité versée aux fonctionnaires du ministère de l'Économie et des finances. Chacune de ces indemnités fait l'objet de taux de cotisation et de conditions d'âge pour bénéficier de l'avantage en pension différenciés.

[40] Depuis 2003, les autres primes et indemnités sont prises en compte dans la limite de 20 % du traitement indiciaire annuel, au titre de la retraite, dans le cadre du régime additionnel de la fonction publique.

Ces exceptions, nombreuses et complexes, posent un triple enjeu : budgétaire d'une part, de lisibilité de la rémunération pour les agents d'autre part et enfin d'équité entre agents.

Proposition n° 3 : Réexaminer les traitements sociaux et fiscaux appliqués aux primes et indemnités actuellement en vigueur ; pour les nouvelles primes, préciser systématiquement le régime applicable en recettes et en dépenses dans le texte règlementaire instituant la prime ; réexaminer les droits à la retraite pour les cas dérogatoires.

2.2. Les réformes visant à simplifier le paysage indemnitaire, réalisées depuis 2014, se sont accompagnées de surcoûts budgétaires

2.2.1. Lors du lancement d'une réforme visant à harmoniser plusieurs régimes indemnitaires, des coûts liés à la garantie de maintien indemnitaire pour tous les agents apparaissent

À la connaissance de la mission, toutes les réformes indemnitaires qui ont été mises en œuvre entre 2015 et 2025 prévoyaient un mécanisme de garantie indemnitaire pour les personnels en place. **Or, la garantie de conserver le niveau d'indemnités à tous avant/après réforme implique mécaniquement un surcoût,** lié à la revalorisation des « gagnants de la réforme » et à la préservation des situations des « perdants de la réforme ». En effet, chaque agent bénéficiant d'une revalorisation (coût positif) ou d'un maintien (coût nul) de rémunération indemnitaire, la somme des coûts de la réforme est positive. Ce surcoût, qui dépend de la dispersion initiale de la population faisant l'objet de l'harmonisation, est croissant en fonction du niveau indemnitaire attribué au nouveau groupe, tandis que le montant moyen de l'indemnité compensatrice attribué aux agents maintenus est décroissant. (*cf.* annexe IV).

Lors d'une réforme d'harmonisation, le nouveau montant du régime indemnitaire résulte ainsi d'un arbitrage entre deux objectifs opposés, l'un collectif et budgétaire, l'autre plus individuel et d'acceptabilité sociale. Le ministère doit arbitrer entre abaisser le coût budgétaire en fixant un nouveau niveau indemnitaire bas par rapport au niveau moyen précédent ; et limiter le niveau des indemnités compensatrices pour conserver des marges de manœuvre en termes RH et favoriser l'acceptabilité sociale de la réforme en fixant un nouveau niveau indemnitaire élevé par rapport au niveau moyen précédent. (*cf.* encadré 7).

Encadré 7 : Modalités d'extinction des compléments de garantie

La garantie indemnitaire mise en place en application de la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire peut s'éteindre de deux manières :

- **mécanisme en sifflet** : la garantie est gelée dans le temps et le régime indemnitaire des agents sous ce régime n'évolue plus jusqu'à ce que ce plafond soit atteint puis dépassé. Ce système permet de réaliser une convergence progressive des régimes indemnitaires, tout en préservant la rémunération des agents en poste. Dans ce cas, le régime indemnitaire ne constitue plus un levier de politique RH tant que l'indemnité compensatrice demeure active. C'est par exemple le mécanisme adopté par le ministère de l'Agriculture lors du passage au RIFSEEP ;
- **mécanisme d'évolution parallèle** : la garantie indemnitaire évolue dans le temps, en suivant l'évolution de l'ancien ou du nouveau régime. Dans ce cas, la réforme est coûteuse sur le court et moyen terme, dans la mesure où les surcoûts liés à la revalorisation des populations moins bien traitées ne sont pas compensés par les économies liées au plafonnement de l'indemnitaire des agents mieux traités. Sur le long terme, le régime indemnitaire des nouveaux arrivants, *a priori* moins coûteux, a un effet sur le coût global.

Source : Entretiens avec les secrétaires généraux.

Dans le cadre du RIFSEEP, outre les coûts liés à la création de l'IFSE, vient s'ajouter, pour les ministères qui ne disposaient pas de primes à la performance le coût de l'enveloppe supplémentaire nécessaire pour financer le CIA.

2.2.2. Le passage au RIFSEEP engendre à moyen terme un surcoût budgétaire lié à la revalorisation des régimes indemnitaires pour les corps et emplois les moins bien dotés

Le coût d'une réforme indemnitaire ne se limite pas au surcoût lié à l'harmonisation des régimes, constaté au moment de la mise en œuvre de la réforme (*cf. supra*).

En premier lieu, le déploiement du RIFSEEP en 2014 a montré que les surcoûts les plus importants peuvent être constatés à moyen et long terme, notamment pour les ministères les moins bien dotés qui font l'objet de politiques de rattrapage. À titre d'exemple, le ministère de la Culture a réalisé sa bascule au RIFSEEP entre les années 2016 et 2018, à effectifs quasi constants. Sur la période de bascule, le montant total des primes et indemnités versées au sein du ministère est passé de 66 M€ en 2015 à 81 M€ en 2018 (+15 M€), soit une augmentation de 23 %, dont seulement un cinquième est directement attribuable[41] à la mise en œuvre en tant que telle via l'intégration des primes et indemnités au sein de l'IFSE et du CIA. **Sur plus longue période, l'augmentation du coût associé aux primes et indemnités entre 2018 et 2025 est tirée par les revalorisations successives de l'IFSE**, dont le coût est passé de 56 M€ en 2018 à 86 M€ en 2025 et ce malgré la baisse du nombre d'agents bénéficiaires au ministère de la Culture (passant de 9 300 à 6 800).

En second lieu, le ticket mobilité qui récompense les acquis de l'expérience, souvent liés à la mobilité, a pour effet de faire augmenter le niveau de l'IFSE versé à l'agent. Ce mécanisme contribue donc également à la hausse des montants versés par rapport aux régimes précédents. La mission a par ailleurs constaté des modalités de mise en œuvre du RIFSEEP très différentes d'un ministère à l'autre tant sur le périmètre d'interdiction de cumul de primes que sur la pratique du ticket mobilité, certains ministères maintenant l'IFSE en cas de mobilité vers un poste moins bien coté. Ces pratiques participent de l'augmentation globale des dépenses indemnitaires générée par le RIFSEEP.

Proposition n° 4 : Uniformiser les pratiques visant à ne pas maintenir l'IFSE au moment d'un changement de poste, notamment pour les postes fonctionnels, si le niveau de fonction et de sujétion diminue.

2.2.3. Le coût initial d'une réforme d'harmonisation pourrait théoriquement être limité, mais les moyens permettant d'y parvenir sont peu réalistes pour des raisons d'acceptabilité

En limitant la portée de la garantie indemnitaire consentie aux agents, il est possible de limiter les coûts induits par l'harmonisation initiale. Sur le plan opérationnel, il s'agirait de plafonner le montant de la garantie indemnitaire, ce qui pourrait se justifier, par exemple pour les agents dont le montant du régime indemnitaire *ex ante* est sensiblement supérieur à la moyenne des régimes indemnitaires des agents ayant vocation à être reclassés au même niveau.

[41] Données fournies par la direction du budget, issues des projets annuels de performance.

En termes d'équité, ce mécanisme présente l'avantage de conduire à un rééquilibrage de la rémunération indemnitaire des agents les mieux traités *ex ante* vers ceux les moins bien traités *ex ante*, en préservant le niveau indemnitaire des agents proches de la moyenne. **Il remet en revanche en cause le principe de garantie indemnitaire généralement admis et donc apparait peu acceptable socialement** car certains agents verraient leur niveau indemnitaire diminuer (*cf.* annexe IV).

Par ailleurs, il est également possible de tendre vers une réforme à coût nul en fixant le montant indemnitaire au niveau du montant indemnitaire le plus bas *ex ante*. Dans cette configuration, la rémunération indemnitaire des agents est préservée par une indemnité compensatrice d'un niveau élevé et qui mettra de ce fait un temps important pour s'éteindre (*cf.* encadré 7).

2.3. Tant au niveau ministériel qu'interministériel, l'effort de rationalisation pourrait être poursuivi de manière ciblée en évaluant les bénéfices de la réforme au regard de ses coûts budgétaires

2.3.1. Sur la base d'une analyse coût-bénéfice individuelle, l'effort de rationalisation des dispositifs ministériels pourrait être étendu à certains corps

Au vu des coûts budgétaires liés à l'harmonisation des régimes existants et dans un contexte budgétaire contraint, **la poursuite de la politique de rationalisation des régimes indemnitaires doit être décidée au cas par cas sur la base d'une analyse coûts-bénéfices**. Elle doit donc être réservée aux corps ou aux ministères qui conservent des régimes propres pour lesquels l'enjeu de rationalisation est particulièrement prégnant au regard des critères de lisibilité, de transparence et de complexité de gestion.

Pour les corps et ministères pour lesquels une réforme de rationalisation serait décidée, celle-ci devrait être menée, sauf exception justifiée, dans le cadre du RIFSEEP. En effet, le RIFSEEP**,** qui présente un cadre souple, *a priori* adaptable à l'ensemble des métiers au sein de l'État, a **démontré qu'il permettait de réduire effectivement le nombres de primes actives** (*cf.* partie 2.1.2). Dans la mesure où il couvre d'ores et déjà 156 corps[42] et certains périmètres ministériels de façon presque intégrale (Agriculture hors enseignement agricole, Culture, Affaires sociales, Transition écologique, *cf.* tableau 4), il permet également une plus grande comparabilité pour les employeurs.

Pour s'en écarter, les corps ou ministères concernés devraient démontrer leur incapacité à s'inscrire dans le cadre du RIFSEEP, du fait d'inadéquations opérationnelles entre leurs spécificités métiers (par exemple les éventuelles primes opérationnelles variables qui ne seraient pas absorbables par une valorisation des sujétions ou une prise en compte au titre des heures supplémentaires) et l'architecture du régime. Si cette situation était avérée, des régimes spécifiques pourraient être construits, en conservant la logique fonctionnelle et l'objectif de simplification.

Tableau 4 : Évolution de la proportion du nombre d'agents de chaque ministère à l'IFSE entre 2016 et 2025, sur le périmètre des ministères

	2016	2019	2022	2025
Affaires sociales	58 %	69 %	72 %	72 %
Agriculture	16 %	24 %	41 %	40 %
Armées (personnels civils)	46 %	49 %	50 %	50 %
Culture	24 %	73 %	65 %	59 %
Économie	4 %	6 %	7 %	8 %

[42] Données fournies par la DGAFP.

	2016	2019	2022	2025
Éducation nationale	5 %	6 %	7 %	8 %
Europe et affaires étrangères	34 %	37 %	38 %	36 %
Intérieur	22 %	27 %	28 %	32 %
Justice	19 %	36 %	42 %	43 %
Services du Premier ministre	39 %	48 %	39 %	54 %

Source : India Remu. Note méthodologique : le nombre d'agents considérés pour chaque ministère est celui du nombre d'agents percevant un traitement indiciaire brut, incluant donc les contractuels qui ne bénéficient en général pas du RIFSEEP. N.B : les données ne sont pas disponibles pour le ministère de la transition écologique.

Pour les corps et ministères déjà passés au RIFSEEP, il est impératif **d'interdire toute création de nouvelles primes ou indemnités pouvant être intégrées dans l'une des parts de l'IFSE** (autrement dit toutes, sauf les remboursements de frais ou les primes de pouvoir d'achat). Si ces situations semblent rares, l'exemple de l'indemnité de sujétion spécifique au bénéfice de certains fonctionnaires administratifs, techniques et spécialisés, ainsi que de certains personnels militaires, exerçant au sein de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'Intérieur peut être évoqué. De même, **la NBI ayant été maintenue** (à l'exception des agents de catégorie A+) alors qu'elle rétribue l'expertise, l'encadrement ou la technicité comme le RIFSEEP, il apparait justifié de la faire progressivement disparaître, en l'intégrant au RIFSEEP.

Proposition n° 4 : Parachever la modernisation du régime indemnitaire :

- **pour les corps qui ne sont pas au RIFSEEP, prioriser ceux pour lesquels l'enjeu de rationalisation est le plus prégnant, au regard des objectifs de simplification et de transparence. Si les moyens budgétaires le permettent, poursuivre pour ces corps la dynamique de rationalisation de l'écosystème de primes et indemnités de préférence au sein du RIFSEEP, sauf pour les ministères ou métiers justifiant de spécificités métier objectives ne leur permettant pas de s'inscrire dans ce cadre ;**
- **intégrer dans le cadre de ces réformes la NBI en la valorisant dans le socle de l'IFSE ;**
- **pour les corps passés au RIFSEEP, veiller au non cumul des primes**.

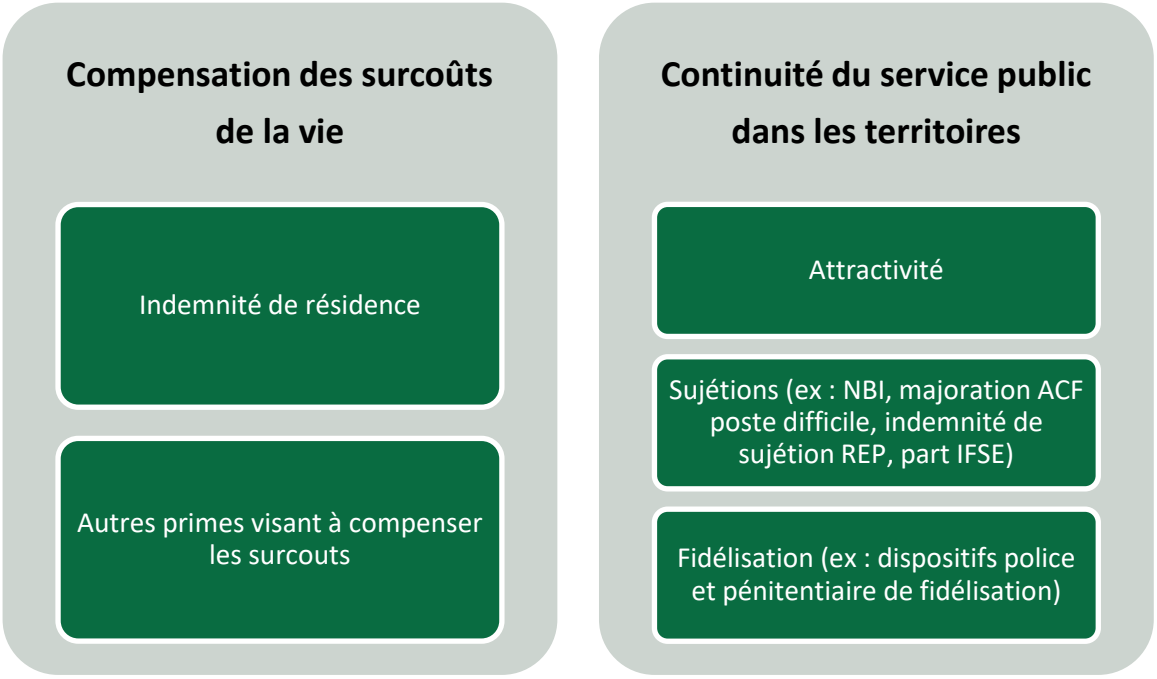
2.3.2. Les dispositifs couvrant plusieurs périmètres ministériels, qui représentent la majorité des primes actives dans les ministères passés au RIFSEEP, nécessitent une attention particulière au vu de leur nombre

Pour les ministères passés au RIFSEEP, les primes et indemnités pluri et interministérielles constituent le principal axe de rationalisation. À titre d'exemple, le nombre de primes spécifiques au ministère de la Culture a été divisé par près de deux entre 2015 et 2025 sous l'effet du RIFSEEP, passant de 9 à 5[43]. Si le nombre de primes pluri et interministérielles actives au sein de ce ministère a également connu un recul sur la période, celui-ci s'est avéré moins important, passant de 83 à 57 dispositifs. De ce fait, plus de 85 % des primes et indemnités actuellement actives au sein de ce ministère sont des dispositifs pluri ou interministériels (*cf.* annexe IV). Les 5 primes résiduelles sont des primes ministérielles importées en gestion par les agents en position normale d'activité (PNA) en provenance du ministère de l'Intérieur notamment.

[43] Demeurent les indemnités de charge administrative, de jour férié et de travail dominical, ainsi que les indemnités de fonction et la part variable pour les contractuels de la filière enseignement, recherche, culture et jeunesse.

Dans ce cadre, **les primes différenciées territorialement**, de nature interministérielle, qui visent à compenser les coûts de la vie ou à favoriser l'attractivité de certains territoires **constituent un des viviers de rationalisation identifié par la mission**. Outre l'indemnité de résidence en métropole qui relève de la rémunération principale et est adossé à l'indice, viennent en effet s'ajouter les indemnités de résidence à l'étranger et les majorations outre-mer, mais également la NBI politique de la ville, l'indemnité temporaire de mobilité, la prime de fidélisation territoriale ou encore des bonifications d'IFSE (*cf.* monographie VI sur les primes territoriales).

Figure 1 : Contours potentiels d'un complément indemnitaire territorial



Source : Mission.

La mission recommande une refonte de ces dispositifs, autour de deux objectifs distincts donnant lieu à des faits générateurs et des valorisations différents : d'une part, au niveau interministériel, *via* une indemnité compensant les coûts de la vie liés aux spécificités territoriales, évalués sur la base d'indicateur de pouvoir d'achat ; d'autre part en s'appuyant sur des éventuels dispositifs ciblés, à la main des ministères, pour les territoires en perte d'attractivité (*cf.* figure 1). Concernant ce second objectif, le retour d'expérience de la prime de fidélisation en Seine-Saint-Denis pourra utilement être mis à profit. Une attention particulière sur les coûts devra être portée, l'objectif étant de mieux affecter les enveloppes existantes et non de mobiliser des crédits nouveaux.

<u>Proposition n° 5</u> : Définir des stratégies d'attractivité déclinées par territoire, se doter d'indicateurs de ciblage géographiques et examiner dans ce cadre les possibilités de simplification du régime indemnitaire existant autour de deux volets : un premier visant à compenser le coût de la vie et un second à assurer la continuité du service public dans les territoires, en fusionnant les primes d'attractivité, de fidélisation et de sujétions territoriales.

3. L'État doit se doter d'une stratégie indemnitaire portée au niveau interministériel et ministériel, au moyen d'une gouvernance adaptée et d'un cadre régulateur

3.1. Des stratégies indemnitaires interministérielle et ministérielles gagneraient à être formalisées

3.1.1. La DGAFP et les ministères doivent poursuivre le travail stratégique engagé pour formaliser les objectifs et les enjeux de la politique indemnitaire en lien avec leurs politiques de ressources humaines et leur trajectoire budgétaire, dans le cadre d'un dialogue social nourri

La définition d'une stratégie indemnitaire constitue un levier central de pilotage de sa stratégie de ressources humaines pour l'État employeur, permettant de répondre aux enjeux de transformation, de résilience, d'attractivité mais aussi et surtout de continuité du service public dans le temps et dans l'espace (présence de l'État dans les territoires).

Or, malgré le volume financier concerné et le levier que représente le régime indemnitaire (19 Md€ en 2025), un certain nombre de stratégies et de plans interministériels en matière RH se sont succédés sous pilotage de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)[44], sans que le volet indemnitaire y soit évoqué autrement que de manière marginale (*cf*. annexe V).

Les plans ministériels et les lignes directrices de gestion ministérielles évoquent quant à eux périodiquement le volet indemnitaire, qui cependant reste cantonné à une déclinaison réglementaire et par circulaire, sans être intégré à une approche stratégique. Depuis 2025, les plans portés par la DGAFP[45] prévoient certes un volet indemnitaire dans une logique stratégique (conférences annuelles en amont des conférences budgétaires, groupe de travail sur la gouvernance des rémunérations), mais cette démarche n'est pas encore formalisée.

Or, toute stratégie indemnitaire, qui plus est dans une période budgétaire contrainte, nécessite des choix fondés sur l'atteinte d'objectifs métiers explicites, qui doivent s'appuyer sur une stratégie globale et pluriannuelle, à l'instar de l'approche retenue par le ministère des Armées dans la nouvelle politique de rémunération des militaires. La mission propose donc d'aller plus loin et de formaliser des stratégies interministérielles et ministérielles enchâssées dans les documents pertinents :

- au niveau interministériel, les échanges stratégiques initiés pour la première fois en 2025[46] devront être poursuivis et formalisés dans la **stratégie pluriannuelle**[47] ;
- au niveau ministériel, les **lois de programmation** apparaissent comme le cadre ministériel pluriannuel pertinent pour assurer la cohérence entre les stratégies RH et l'atteinte des enjeux métiers ou de service public associés. Elles viennent compléter les **stratégies ministérielles** assorties des **conventions d'engagement** entre la DGAFP et les secrétaires généraux prévues par le décret du 22 décembre 2016.

[44] Dans le cadre prévu par le décret du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique.

[45] Projet stratégique DGAFP 2030 présenté en janvier 2026, cycle de groupes de travail relatifs aux rémunérations et aux carrières dans la fonction publique et à leurs perspectives d'évolution, lancé par la DGAFP en avril 2026.

[46] Echanges prévus par le décret du 22 décembre 2016 pour suivre la stratégie et les conventions d'engagement entre les ministères, la DGAFP et la direction du budget, sur les seules mesures catégorielles. Ils doivent se poursuivre en 2026 en matière indemnitaire.

[47] Prévue par l'article 8 du décret du 22 décembre 2016.

Figure 2 : Représentation schématique de l'imbrication entre politiques publiques et stratégies de rémunération indemnitaire

Source : Mission.

Cette réflexion stratégique doit également s'inscrire dans le cadre d'un dialogue social riche et nourri qui permettra de prendre en compte pleinement les conditions de travail des agents.

Proposition n° 6 : Formaliser un cadre stratégique interministériel en matière indemnitaire dans la stratégie pluriannuelle de la fonction publique de l'État. Décliner ce cadre dans les conventions partenariales entre les secrétaires généraux et la DGAFP, pour limiter les effets de concurrence et assurer l'équité des mesures indemnitaires. Adosser les stratégies indemnitaires aux lois de programmation pour les ministères concernés.

3.1.2. Les contractuels, au regard de leur poids croissant et de leurs spécificités en termes d'emploi, doivent faire l'objet d'une stratégie indemnitaire spécifique

Le cadre initialement limité du recours aux contractuels dans la fonction publique s'est élargi avec la mise en œuvre de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Les six conditions juridiques désormais existantes[48] recouvrent une diversité d'emplois temporaires et permanents (policiers adjoints, professeurs contractuels, agents non titulaires des services fiscaux, contractuels en informatique par exemple) répondant à différents besoins.

Les contractuels représentent désormais 23 % des effectifs de la fonction publique d'État, avec une progression de leurs effectifs de 45,9 % entre 2011 et 2022, tandis que celle des titulaires baissait de 2,1 %[49]. Le volume de leur rémunération totale brute s'élève en 2025 à 9,6 Mds€, dont 1,9 Md€ de régime indemnitaire, soit 19,7 % en moyenne.

[48] Le titre III du code général de la fonction publique prévoit des recrutements ouverts au contractuels i) sur l'ensemble des emplois permanents au sein des établissements publics de l'État, à l'exception des emplois pourvus par les personnels de la recherche (1° de l'article L. 332-1), ii) lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes (1° de l'article L. 332-2), iii) lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient (2° de l'article L. 332-2 du CGFP), notamment pour des compétences techniques spécialisées ou nouvelles ou en l'absence de candidat fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée, iv) lorsque l'emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires (3° de l'article L. 332-2 du CGFP), v) pour répondre à un besoin permanent pour un temps incomplet inférieur à 70 % (article L. 332-3 du CGFP), vi) pour remplacer de manière momentanée un fonctionnaire ou un agent contractuel absent (article L. 332-6 du CGFP) ou pour faire face à une vacance d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article L. 332-7 du CGFP). A ces catégories prévues par le CGFP, il convient d'ajouter les ouvriers d'État et les quasi statuts.

[49] Point Stats Janvier 2025, DGAFP, *Les contractuels dans la fonction publique depuis 2011, effectifs et parcours*, Pascal Godefroy et Sarah Touzé.

La loi du 6 août 2019 fixe au niveau législatif les critères de rémunération des agents et prévoit que la rémunération des contractuels peut également « *tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service* » (article 28). **Ces évolutions n'ont toutefois pas été assorties d'un cadrage interministériel sur la rémunération des contractuels** et les ministères ont conservé ou adapté leurs référentiels, avec des stratégies ministérielles différenciées, sans gouvernance ni pilotage interministériel formalisés. Les référentiels ministériels adoptent généralement la structuration suivante (*cf.* 1.1.2 et annexe III) :

- **une part fixe indiciaire,** selon une logique majoritairement retenue jusqu'à aujourd'hui mais qui présente désormais des limites, notamment par rapport aux agents titulaires, puisque la totalité de leur rémunération est prise en compte dans le calcul de la retraite et suit les revalorisations du point de la fonction publique ;
- **une part variable pour certains agents contractuels, mais selon des logiques qui diffèrent** selon les ministères, la possibilité jurisprudentielle d'attribuer des primes existantes aux contractuels étant encore méconnue de certains ministères (*cf.* annexe I).

Dans un cadre budgétaire contraint, les objectifs de la stratégie indemnitaire à adopter pour les contractuels fluctuent entre respect du principe de rémunération égale à celle d'un titulaire[50], fixation d'un montant légèrement inférieur à celui des titulaires ou au contraire détermination d'un prix de marché conduisant à des rémunérations supérieures, à l'instar des deux référentiels interministériels existants pour les compétences numériques[51] et pour les médecins de prévention. Toutefois, le référentiel numérique n'est utilisé que par certains ministères, notamment en raison de l'absence de marge de manœuvre budgétaire et n'a de sens que dans une stratégie globale intégrant la formation des agents ou la création de filières professionnelles dans une logique de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC).

Les divergences constatées entre référentiels et pratiques ministérielles reflètent le caractère « impensé » du sujet, pour reprendre l'expression de la Cour des comptes dans son rapport récent sur les contractuels[52]. **Aucune réflexion stratégique sur le besoin, la nature des fonctions, la situation du marché, les effets de concurrence entre ministères, mais aussi entre les fonctions publiques et l'incidence sur les recrutements de titulaires n'est formalisée. Les pratiques semblent figées sur un modèle aujourd'hui dépassé où les non-titulaires constituaient l'exception statutaire et avaient vocation à devenir titulaires *via* le concours.** Alors que plusieurs ministères s'interrogent et travaillent à des évolutions des rémunérations, notamment sur le versement de parts variables, de manière plus systémique, la mission constate le besoin **de définir une stratégie de rémunération qui puisse prendre en compte la diversité des contractuels, en distinguant les métiers en tension des autres.**

[50] Le niveau de rémunération des agents non titulaires doit être fixé par référence à ce que percevrait normalement un fonctionnaire exerçant les mêmes fonctions en tenant compte toutefois des qualifications et de l'expérience professionnelle de l'intéressé (Conseil d'État, 3e et 8e sous-sections réunies, 25 mai 2007, n° 299307).

[51] Le référentiel unique de rémunération 55NSIC initié en 2019 et mis à jour par la circulaire du 3 janvier 2024 de la première Ministre « Politique salariale interministérielle des métiers de la filière numérique » prévoit une fourchette de niveaux de rémunération au sein desquels les ministères ont une latitude d'application des découpages selon les niveaux d'ancienneté, une réactualisation et une part variable à la performance pouvant s'élever jusqu'à 20 %.

[52] *La montée en puissance des agents contractuels : une fonction publique en mutation, exercices 2019-2024*, juin 2026 ; voir aussi *Les agents contractuels dans la fonction publique, exercices 2010 - 2019*, novembre 2020.

À la suite des recommandations de la Cour des comptes, un cadrage interministériel souple, agile par rapport au marché du travail, fixant une méthode et donnant des outils permettrait de :

- **rappeler le cadre juridique applicable en matière indemnitaire aux contractuels**, encore mal connu, pour assurer un cadre comparable à celui des titulaires permettant de fixer de manière transparente des niveaux de rémunération inférieur, équivalents ou supérieurs en fonction des objectifs RH constatés ;
- **assurer la comparabilité** des référentiels de rémunération ministériels**, tout en laissant une marge de manœuvre au niveau ministériel. La politique salariale des contractuels doit être liée au marché de l'emploi public et privé**. Pour cela, l'État doit s'appuyer sur des études statistiques par emploi, déterminer les métiers en tension et leur degré de porosité avec le secteur privé par bassin d'emploi et faire varier en conséquence ses rémunérations à la hausse ou à la baisse.

Proposition n° 7 : Rappeler aux employeurs, par voie de circulaire, le régime indemnitaire applicable aux contractuels et fixer un cadre interministériel permettant de mettre en œuvre des stratégies ministérielles s'appuyant sur la réalité des marchés de l'emploi par secteur.

3.1.3. La diversité des modalités de tutelle et le principe d'autonomie des opérateurs nécessitent de partager un état des lieux et des objectifs pour la rémunération indemnitaire des agents publics

Alors que la DGAFP « *dispose d'une vision plus limitée et fragmentée des politiques de rémunération, en raison du morcellement des systèmes d'information RH (SIRH), de l'autonomie de gestion des opérateurs, chacun définissant sa propre politique RH et de la diversité des missions et des modèles d'emploi, qui complexifie toute approche consolidée* »[53], la mission estime **nécessaire un cadrage interministériel s'appuyant sur les bonnes pratiques ministérielles identifiées en matière de rémunération indemnitaire des agents publics des opérateurs.**

En effet, conformément au principe d'autonomie juridique et financière des établissements publics administratifs (EPA), il n'existe pas à ce jour de cadrage interministériel, régissant la rémunération indemnitaire[54]. **Les modalités de tutelle de leurs EPA retenues par chaque ministère diffèrent fortement,** ce qui se traduit dans le volet indemnitaire de la rémunération de leurs agents. Si certains ministères, tels les ministères chargés de la Culture et de l'Agriculture, appliquent certains principes du RIFSEEP aux agents publics qui y exercent, d'autres ont une visibilité plus réduite sur les primes et indemnités qui sont appliquées au sein de leurs EPA sous tutelle.

[53] Réponse de la DGAFP au questionnaire de la mission.

[54] Ils sont toutefois soumis au contrôle financier et le recrutement des contractuels (sauf courte durée en général) est soumis au visa des CBCM.

Dans le contexte récent de renforcement du pilotage des opérateurs[55], il apparait nécessaire de diffuser les bonnes pratiques existantes en matière de régime indemnitaire des agents publics des EPA, au regard de la masse salariale des opérateurs, de leur poids dans les politiques publiques et du risque de concurrence pour les agents publics voire de trappe à mobilité. À l'instar du RIFSEEP, la mission préconise un **cadre suffisamment clair pour assurer la comparabilité et l'équité de traitement avec les postes exercés au sein de l'État, tout en respectant l'autonomie de gestion des EPA.** Par ailleurs, certains d'entre eux mettent en œuvre des mécanismes d'intéressement collectif[56], applicables au sein de l'État mais rarement utilisés[57], dont les résultats pourraient utilement être analysés, de même que les modalités de détermination des parts variables des directeurs d'établissement (déterminées parfois très finement à partir de l'atteinte d'objectifs précis, mesurés annuellement par le ministère de tutelle et corrélés avec les objectifs des contrats d'objectifs et de performance).

Proposition n° 8 : Faire réaliser et diffuser par la DGAFP un guide des bonnes pratiques pour encadrer le régime indemnitaire des agents publics employés par les établissements publics administratifs, pour garantir équité et mobilité.

3.2. La gouvernance du régime indemnitaire et son pilotage doivent évoluer pour concilier opérationnalité, maîtrise des coûts et réactivité face aux enjeux opérationnels

3.2.1. L'État doit se doter d'outils de pilotage ministériels et interministériels à même de maîtriser les coûts associés au régime indemnitaire

Mise en place en 2007 pour tous les ministères et rationalisée en 2019, la procédure dite de guichet unique d'instruction des textes par la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) permet pour le ministère souhaitant réformer son régime indemnitaire de recevoir une réponse unique. Saisi par chaque périmètre ministériel, qui assure ainsi un rôle de guichet unique ministériel en son sein, le guichet unique interministériel doit permettre à la DGAFP de renforcer la cohérence des mesures indemnitaires, l'individualisation et la valorisation de la performance et la convergence interministérielle des corps interministériels ou aux caractéristiques similaires[58]. Son rôle a été récemment renforcé par la circulaire du Premier ministre du 23 avril 2025 relative aux orientations en matière de gestion de la masse salariale et des mesures catégorielles, qui s'inscrit dans un enjeu affiché de maitrise de la masse salariale dans le contexte de redressement des dépenses publiques, en rappelant que « *l'enveloppe votée par le Parlement en faveur des dépenses catégorielles ne peut être dépassée* ».

[55] Adoption le 26 mars 2026 en première lecture à l'Assemblée nationale de la proposition de loi visant à renforcer le contrôle, la gouvernance et la responsabilité financière des agences et opérateurs de l'État.

[56] A titre d'exemples : Voies Navigables de France (VNF) par arrêté du 15 septembre 2025 relatif à la prime d'intéressement à la performance collective pour les agents de droit public ; ou l'établissement public d'insertion de la défense (EPIDE) par arrêté du 30 juin 2022 fixant le plafond de la prime d'intéressement à la performance collective de l'Etablissement public d'insertion de la défense versée en 2022.

[57] Majoritairement à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) et à la direction générale des finances publiques (DGFIP) - *Cf* pages 36 et suivantes du rapport de la Cour des comptes, *la rémunération à la performance des agents de l'État*, février 2026.

[58] Réponse de la DGAFP au questionnaire de la mission.

Sans que la mission ait pu avoir communication de l'ensemble des avis rendus par le guichet unique, qui lui aurait permis de procéder à une analyse exhaustive et à une évaluation globale, elle estime que ce dispositif présente des limites. L'avis du guichet unique peut ainsi intervenir *a posteriori* de la décision politique, actée par exemple dans le cadre d'une loi de programmation, et devient de ce fait purement formel. Par ailleurs, son périmètre, bien qu'élargi récemment, n'est pas exhaustif. Enfin, les dossiers de demande ne sont pas systématiquement accompagnés d'études d'impact, ni d'analyse des coûts de gestion (notamment de développement informatique). Son fonctionnement mériterait d'être amélioré par la diffusion de notes de doctrine, prévues dans les circulaires mais dont la mission n'a pas eu connaissance. La réalisation de bilan *ex post* des coûts réellement constatés pourrait également nourrir ses travaux.

Par ailleurs, afin d'éviter des effets de concurrence entre ministères et d'assurer une approche équitable pour les corps confrontés aux mêmes niveaux de sujétions, la mission estime nécessaire de privilégier un examen des textes par aire de mobilité (*cf.* annexe V).

Proposition n° 9 : Rendre obligatoire les études d'impact (y compris les coûts de gestion et de développement informatique) lors du passage au guichet unique interministériel, selon une logique d'aire de mobilité (par exemple, toutes les professions liées à la sécurité), en prévoyant systématiquement le cadre socio-fiscal et les droits à pension applicables.

S'il n'était pas possible d'améliorer le fonctionnement du guichet unique au-delà des seuls corps interministériels, un changement de paradigme consistant à responsabiliser les ministères sur le pilotage de leur masse salariale en échange d'une plus grande autonomie pourrait être mis à l'étude. Dans ce cas, des enveloppes en titre 2 pourraient être attribuées aux ministères, en leur laissant la liberté de redistribuer les crédits budgétaires sans imposer de contraintes supplémentaires sur le nombre d'agents ou les mesures catégorielles. Ce type de mécanisme a été *de facto* utilisé par le ministère des Armées qui a revalorisé ses personnels post période COVID-19 en dégageant des crédits liés à une sous saturation du schéma d'emploi, pour pallier un défaut d'attractivité et de fidélisation conjoncturel. Ce ministère bénéficie néanmoins d'une loi de programmation solide, garante d'une trajectoire budgétaire de moyen terme et qui constitue une condition *sine qua non* pour envisager de généraliser un tel mode de pilotage de la masse salariale.

3.2.2. En complément d'une revue annuelle des primes pour gérer son stock, l'État pourrait maitriser le nombre de créations en limitant dans le temps et en évaluant systématiquement toute nouvelle prime

Au regard du volume budgétaire (19 Md€ en 2025) et du nombre de primes existantes (543 en 2025), la mission estime nécessaire de **déployer un cadre régulateur à même de permettre une rationalisation sur le long terme, en limitant les primes dans le temps et en conditionnant leur prolongation à une évaluation et en déployant un mécanisme de revue annuelle des primes.**

À l'instar des mesures mises en place pour les niches fiscales et sociales et des « *sunset clauses* »[59], tout texte mettant en place une nouvelle prime ou indemnité, en dehors du RIFSEEP, pourrait prévoir une limitation dans le temps de cinq ans au maximum et une évaluation, pour mesurer ses effets et réinterroger régulièrement sa pertinence. Toute demande de reconduction de prime serait ainsi assortie d'une évaluation réalisée par chaque périmètre ministériel et transmise au guichet unique interministériel au moment du renouvellement.

[59] Inspirée des systèmes législatifs américain et canadien, une telle clause cesse de produire des effets au-delà d'une certaine durée sauf si ses effets sont prolongés par une disposition spécifique.

Par ailleurs, le stock de primes existantes nécessite une approche régulière et cadrée pour en supprimer certaines, recentrer d'autres ou réformer les plus anciennes. Un mécanisme de revue annuelle de primes, inspiré des « *pay review bodies* »[60], organisées par chaque ministère devant en rendre compte à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), permettrait de séquencer et organiser ce travail. Il ne s'agirait pas d'une revue de dépenses nouvelles mais d'un cadre de régulation ministériel permettant de prévenir la sédimentation des primes et poser clairement l'objectif de cohérence.

La mission propose de retenir prioritairement les primes et indemnités dont les coûts de gestion sont importants, en ciblant notamment (*cf.* annexe II) :

- les primes à faibles montants (22 primes représentent un montant moyen annuel par agent bénéficiaire de moins de 100 € en 2025) ;
- les primes qui concernent peu d'agents et qui pourraient être fusionnées (185 primes concernaient moins de 100 agents en 2025) ;
- les primes dont la référence juridique est la plus ancienne sans avoir été révisée (10 % des primes ont notamment une référence juridique antérieure à 1970) .

La revue des primes serait l'occasion d'examiner leur traitement socio fiscal.

Enfin, toute création de prime, en dehors du RIFSEEP, pourrait être conditionnée à la suppression d'une prime, en s'inspirant de la circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact. Ce principe pourrait être établi dans la circulaire fixant les modalités de ces revues annuelles de primes qui prévoit notamment des conférences stratégiques déjà mises en place entre les ministères. La direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique pourraient en assurer le suivi.

<u>Proposition n° 10 :</u> Réduire le flux et le stock de primes en :

- **mettant en place une revue annuelle des primes dans chaque ministère, pour poursuivre l'effort de simplification, en s'attachant en priorité aux primes anciennes, à faible montant et concernant peu d'agents ;**
- **assortissant toute nouvelle création de prime, hors RIFSEEP, d'une obligation de suppression ou de fusion d'une autre prime ;**
- **limitant dans le temps le bénéfice de nouvelles primes en conditionnant leur maintien à une évaluation.**

[60] Le Royaume Uni dispose d'un processus formalisé de revue des primes appelé *Pay Review Bodies*. Ce sont des commissions indépendantes par secteur (santé, enseignants, police…) qui examinent la rémunération à travers une analyse de données de marché du travail, une réflexion sur l'attractivité, mais aussi une prise en compte de l'inflation. Les travaux peuvent porter sur l'efficacité des primes existantes. Les *Pay Review Bodies* rendent leurs recommandations publiques sur le maintien, l'ajustement ou la suppression de primes.

3.3. La mission a identifié quatre dispositifs qui pourraient être réformés avec un potentiel d'économies budgétaires identifié

La mission a identifié quatre dispositifs dont l'efficacité apparait questionnable et qui ont fait l'objet d'une analyse spécifique dans le cadre de monographies dédiées[61]. L'indemnité de résidence à l'étranger a été sélectionnée du fait de son assiette et du montant moyen par bénéficiaire (77k€ brut par an en moyenne, non soumis à l'impôt sur le revenu), les trois autres primes du fait de leur complexité en gestion indiquée à l'occasion des entretiens :

- **indemnité de résidence à l'étranger** (486 M€ et 6 299 bénéficiaires en 2025, +19 % en termes de dépenses entre 2021 et 2025, soumise à cotisations sociales et exonérées d'impôt sur le revenu) : l'objectif fixé à l'indemnité de résidence à l'étranger est de « *compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence*[62] ». Pour les agents qui en bénéficient, il constitue la principale part de la rémunération et représente en moyenne 77 k€ brut annuel, exonéré d'impôt sur le revenu. Il s'agit de la prime dont le montant par agent est le plus important de toutes celles examinées par la mission. Il est par ailleurs cumulable avec d'autres dispositifs d'accompagnement à l'expatriation, tel que le supplément familial, les majorations familiales ou la prime d'établissement. Si la mission n'a pas pu réaliser de comparaison *in situ* dans l'ensemble des pays couverts par le réseau français à l'étranger**, le montant de l'IRE dépasse dans certains cas la simple compensation des charges supplémentaires,** au moins pour les postes situés dans les pays de l'Union européenne où le niveau de vie est comparable à celui constaté en France. Par ailleurs, cette indemnité ne s'inscrit pas dans un contexte de déficit d'attractivité du ministère. Une évaluation par pays, sur la base d'un panier de charges à compenser précisément défini, apparait donc nécessaire pour s'assurer que l'indemnité ne surcompense pas les charges liées à l'expatriation et le cas échéant revoir les montants d'IRE ;
- **indemnité compensatrice de la hausse de la CSG** (573 M€ et 1 469k bénéficiaires en 2025, +10 % en termes de dépenses entre 2021 et 2025, soumise à cotisations sociales et à impôt sur le revenu) **:** créée pour neutraliser de l'effet de la hausse de la CSG intervenue en 2018, elle bénéficie également aux nouveaux entrants selon des conditions différentes. La mission envisage plusieurs scénarios graduels sur ce champ (*cf*. monographie IV), en privilégiant celle de la fermeture du dispositif aux nouveaux entrants et d'une simplification des modalités de calcul pour le stock. Ce scénario permettrait de réaliser des économies budgétaires estimées entre 4 et 8M€, ainsi que des économies de gestion ;

[61] Cette liste n'est néanmoins pas exhaustive et une revue en continu des primes et indemnités pourrait permettre d'identifier d'autres dispositifs dont l'efficacité peut être questionnée.

[62] Décret n°67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger.

- **forfait télétravail** (30 M€ et 243k bénéficiaires en 2025, +6 % en termes de dépenses entre 2021 et 2025, exonéré de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu) : créée en 2021 pendant la pandémie de COVID-19, l'indemnité de télétravail visait à compenser de manière forfaitaire les surcoûts engendrés par le télétravail forcé (chauffage, électricité par exemple). **La question même du maintien de cette indemnisation se pose dès lors que le contexte a changé depuis sa mise en place.** En effet, s'il apparaissait naturel de compenser les charges liées à des conditions de travail imposées par l'administration, ce n'est plus le cas dès lors que le télétravail relève d'une demande de l'agent. Séparer les cas de télétravail réguliers à la demande de l'agent (pour lesquels il a un intérêt) et les cas exceptionnels, imposés par l'administration (pics de pollution, canicule par exemple), en indemnisant les seconds et pas les premiers, pourrait constituer une piste de réflexion (*cf.* monographie II). Le réexamen de ce dispositif devrait se faire en comparant avec la situation dans le secteur privé ;
- **forfait mobilités durables** (63 M€ et 231k bénéficiaires en 2025, +300 % en termes de dépenses entre 2022 et 2025, exonéré de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu) : le principal objectif fixé par le ministère de la transition écologique au forfait mobilités durables est d'augmenter la part des déplacements domicile travail via des mobilités douces (vélo notamment) ou via le covoiturage. Le mode de gestion du forfait mobilités durables, avec un versement *a posteriori*, suppose néanmoins d'avoir supporté un coût d'investissement avant de recevoir le forfait, ce qui interroge sur son caractère incitatif. **En l'absence de données portant sur la part des déplacements domicile travail en fonction du mode de transport, il n'est actuellement pas possible de mesurer l'effet de cette mesure sur le report modal**. Une évaluation de l'efficacité de ce dispositif apparait nécessaire pour juger de la pertinence de son maintien, qui pourrait le cas échéant être réintégré au sein des dispositifs de remboursement domicile-travail, avec un choix à faire pour l'agent.

<u>Proposition n° 11 :</u> Sur chacune des quatre primes examinées par la mission, réaliser :

- **une étude sur le niveau de compensation des charges supplémentaires par l'IRE et revoir les montants en conséquence ;**
- **une réforme de l'indemnité compensatrice de la CSG consistant à simplifier les critères de calcul et à limiter le dispositif au stock historique ;**
- **une révision du périmètre de l'indemnité télétravail dans les cas où le télétravail relève d'une demande de l'agent ;**
- **une étude d'impact concernant l'effet du forfait de mobilités durables sur le report modal et le cas échéant le réintégrer dans une refonte plus globale des modalités de remboursement domicile-travail.**

À Paris, le 10 juillet 2026

Les membres de la mission,

Pour l'IGF

L'inspecteur général des finances,

Jean-François Verdier

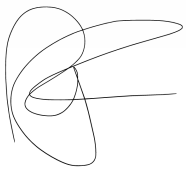
L'inspecteur des finances,

Paul Bourgeois

L'inspecteur des finances adjoint,

Hippolyte Goutebroze

L'inspecteur des finances stagiaire,



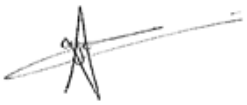
Paco Goze

Pour l'IGA

L'inspectrice générale de l'administration,

. Ï ï Í ÉÅ ! ÎÇÅÌ

L'inspectrice générale adjointe de l'administration,



#ÈÌÏ ï , Ï Í ÂÁÒÄ

ANNEXES ET MONOGRAPHIES

LISTE DES ANNEXES ET DES MONOGRAPHIES

ANNEXE I :	**DÉFINITION ET CADRE DU RÉGIME INDEMNITAIRE**
ANNEXE II :	**CARTOGRAPHIE DES PRIMES ET INDEMNITÉS**
ANNEXE III :	**ANALYSE DE LA POLITIQUE INDEMNITAIRE DEPUIS 2015 ET BILAN EN TERMES DE RESSOURCES HUMAINES**
ANNEXE IV :	**COÛTS BUDGÉTAIRES ASSOCIÉS AUX RÉFORMES D'HARMONISATION INDEMNITAIRES**
ANNEXE V :	**GOUVERNANCE DU RÉGIME INDEMNITAIRE**
ANNEXE VI :	**LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**
MONOGRAPHIE I :	**INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER**
MONOGRAPHIE II :	**FORFAIT TÉLÉTRAVAIL**
MONOGRAPHIE III :	**FORFAIT MOBILITÉS DURABLES**
MONOGRAPHIE IV :	**INDEMNITÉ COMPENSATRICE DE LA HAUSSE DE LA CSG**
MONOGRAPHIE V :	**PACTE ENSEIGNANT**
MONOGRAPHIE VI :	**PRIMES ET INDEMNITÉS TERRITORIALES**
	NOTE DESCRIPTIVE DU LIVRABLE DE DONNÉES
	LETTRE DE MISSION

ANNEXE I

Définition et cadre du régime indemnitaire

SOMMAIRE

1. FONDEMENTS JURIDIQUES DU RÉGIME INDEMNITAIRE 1

1.1. Primes et indemnités renvoient à un cadre juridique spécifique qui les distinguent des autres parties de la rémunération 1

1.1.1. Le traitement est lié au corps d'appartenance de l'agent et à son ancienneté dans le grade 1

1.1.2. Des accessoires de rémunération viennent s'ajouter aux traitements 2

1.1.3. Les primes et indemnités constituent le régime indemnitaire de l'agent 2

1.2. Les primes représentent des compléments de rémunération liés à l'exercice de fonctions 3

1.3. Plusieurs principes généraux régissent le régime indemnitaire 3

1.3.1. Des garanties encadrent le régime indemnitaire 4

1.3.2. Le code général de la fonction publique prévoit par ailleurs des garanties spécifiques en matière indemnitaire 4

1.3.3. Il n'existe pas de droit au maintien du régime indemnitaire, mais des garanties encadrent le retrait des décisions individuelles créatrices de droit 5

1.4. Le régime indemnitaire peut être étendu aux agents non titulaires 6

1.4.1. Leur rémunération doit être fixée en référence aux titulaires 6

1.4.2. L'employeur public peut selon la jurisprudence étendre le bénéfice d'une prime aux non titulaires 7

1.4.3. Des référentiels ministériels et interministériels encadrent la rémunération des non titulaires et limitent la part indemnitaire de la rémunération 7

1.4.4. Les garanties associées au versement des primes dépendent des stipulations du contrat 7

2. APPROCHE THÉORIQUE DES PRIMES ET INDEMNITÉS 9

2.1. Dans la littérature économique sur la rémunération des salariés, la part variable de la rémunération ou régime indemnitaire (primes, compléments de rémunération) est pensée comme un dispositif d'incitation et de régulation de l'employeur qui permet de rehausser le salaire 9

2.1.1. D'autres études soulignent la nécessité pour l'employeur d'articuler la politique de rémunération avec les autres leviers de politique des ressources humaines 10

2.2. Les incitations monétaires dans la fonction publique ont un impact spécifique 12

2.2.1. La rémunération n'est pas la principale motivation des agents publics pour rejoindre le service public 12

2.2.2. Le régime indemnitaire peut contribuer à renforcer la motivation des agents publics dans certaines conditions 13

2.2.3. Le versement des primes revêt une dimension symbolique forte, qui se traduit par un « effet de cliquet » de la rémunération 13

2.2.4. Les analyses académiques permettent toutefois d'identifier les critères convergents d'un régime indemnitaire efficient 14

3. DÉCLINAISON OPÉRATIONNELLE DU RÉGIME INDEMNITAIRE 16

3.1. Au niveau de l'État employeur, les primes constituent un enjeu budgétaire, RH mais aussi de pilotage 16

3.1.1. La demande de créer une nouvelle prime peut émerger dans différentes situations 16

3.1.2. Des guichets ministériels et interministériels analysent le bien-fondé d'une prime, sans que l'étude d'impact présente un caractère obligatoire 18

3.1.3. La création des primes intervient dans un cadre budgétaire contraint, le régime indemnitaire constituant une part importante de la masse salariale 19

3.2. Le versement d'une prime renvoie à un processus de gestion complexe étroitement lié au niveau d'automatisation de son versement 20

3.2.1. Le calcul et le versement de la paie reposent sur un système automatisé . 20

3.2.2. Cette gestion du régime indemnitaire est plus ou moins complexe 21

3.3. Au niveau de l'agent, les primes représentent une part substantielle de sa rémunération 22

3.3.1. Les primes et indemnités constituent un complément de rémunération, depuis les débuts de la création de la fonction publique 22

3.3.2. Sous l'effet du gel du point d'indice et de nombreuses mesures catégorielles, la part du régime indemnitaire dans la rémunération individuelle des agents publics a progressé depuis 10 ans 22

3.3.3. Pour l'agent, les primes perçues sont plus ou moins transparentes 23

Dans son article consacré aux 10 ans du RIFSEEP[1], le professeur Didier Jeanpierre souligne que « *Les primes et indemnités sont aussi vieilles que l'histoire de la fonction publique*. ».

Pensées initialement au XIX$_{ème}$ siècle pour compenser le niveau de vie des fonctionnaires, elles se sont muées après-guerre[2] en levier d'individualisation de la rémunération, créant de facto des situations très hétérogènes entre corps.

Alors qu'elles représentaient 20% de la rémunération brute des fonctionnaires en 2016, elles s'élevaient en 2024 à 26% en moyenne, avec des écarts élevés entre corps d'après l'INSEE[3].

Si les termes primes et indemnités sont parfois utilisés indifféremment, ils renvoient à deux logiques différentes, comme le souligne le professeur Jeanpierre dans l'article suscité : « *La prime participe à l'incitation et à la motivation alors que l'indemnité vise à la compensation, ce qui n'est pas sans conséquence sur le pouvoir de l'employeur. ».* Le mot *« indemnité »* renvoie ainsi *« à l'idée d'une compensation. Il s'agit tantôt de compenser une sujétion, tantôt d'offrir une sorte de contrepartie à une contrainte, à un préjudice que le fonctionnaire n'a pas d'autre choix que d'affronter ou de subir* ». En revanche, le terme de prime serait « *plutôt associé à la notion de récompense. Il s'agira en effet de récompenser l'assiduité, la fidélité ou le fait de travailler sur certaines parties du territoire (primes d'attractivité), la manière de servir (même si l'on parle aujourd'hui de complément indemnitaire annuel alors qu'il relèverait davantage de la prime), la réalisation d'objectifs individuels ou collectifs.* ».

Au-delà de cette apparente dichotomie, se pose l'enjeu de comprendre le cadre juridique, théorique mais aussi opérationnel du régime indemnitaire.

1. Fondements juridiques du régime indemnitaire

1.1. Primes et indemnités renvoient à un cadre juridique spécifique qui les distinguent des autres parties de la rémunération

Aux termes de l'article L712-1 du code général de la fonction publique (CGFP), le fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération comprenant trois composantes : le traitement, les accessoires de rémunération et les primes et indemnités.

1.1.1. Le traitement est lié au corps d'appartenance de l'agent et à son ancienneté dans le grade

Son montant est fixé en fonction du grade du fonctionnaire et de l'échelon auquel il est parvenu, ou de l'emploi auquel il a été nommé.

---

[1] Dix ans de RIFSEEP. D'un système à bout de souffle à une nouvelle vague de primes, Didier Jean-Pierre, page 296, La semaine juridique, édition administrations et collectivités territoriales, N° 22, 3 juin 2024.

[2] L'article 35 de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 dispose : « dans la limite des crédits ouverts pour chacun des départements ministériels à cet effet, après avis du conseil supérieur de la fonction publique, des primes de rendement peuvent être attribuées périodiquement à tout fonctionnaire ou groupe de fonctionnaires formant équipe » dans trois cas précis : dépassement des normes de rendement, accomplissement d'une tâche urgente ou difficile, ou réalisation d'économies ou d'augmentation de la productivité.

[3] Source : les salaires dans la fonction publique d'Etat, Insee Première, années 2016 et 2025.

Encadré 1 Les principes du traitement indiciaire

Chaque fonctionnaire appartient à un « corps ». Il y en avait 280 dans la fonction publique d'État en 2022 (trois fois moins qu'en 2003) et une cinquantaine dans chacune des fonctions publiques territoriale et hospitalière. Ces corps sont regroupés en trois « catégories » désignées par les lettres A (l'équivalent des cadres dans le secteur privé), B (professions intermédiaires) et C (ouvriers et employés). À chacune de ces catégories correspond un niveau de recrutement (diplômes nécessaires).

Chaque corps est divisé en « grades », avec souvent une « deuxième classe », une « première classe » et une « hors classe ». Chaque grade est lui-même divisé en plusieurs « échelons ». L'avancement d'un échelon à l'autre se fait assez largement à l'ancienneté. Le passage au grade supérieur peut résulter de l'ancienneté, d'un choix de l'administration qui emploie l'agent ou de la réussite à un concours. Les agents promouvables une année, par exemple en raison de leur ancienneté, ne sont pas toujours promus immédiatement, des ratios (promus / promouvables) étant fixés par arrêté des ministres concernés. Le changement de corps résulte d'un choix de l'administration ou de la réussite à un concours.

Le statut de chaque corps fixe les règles d'avancement d'échelon, de changement de grade et d'intégration dans le corps. À chaque échelon de chaque grade de chaque corps correspond un « indice brut ». Ces indices bruts vont de 100 à 1027. Aux échelons (parfois appelés « chevrons ») des grades supérieurs de certains corps de catégorie A correspondent des « lettres hors échelle ». À chaque indice brut et à chaque lettre hors échelle correspond à un instant donné un « indice majoré ». Ces indices majorés vont d'un peu plus de 360 à presque 1 600.

Le traitement brut mensuel de base d'un agent est égal au produit de la valeur du point de la fonction publique par son indice majoré. La valeur du point est de 4,92 € depuis juillet 2023.

Le traitement mensuel de base d'un agent dont l'indice est 500 s'élève donc à 2 461 € en 2025.

Le traitement brut d'un agent ne peut pas être inférieur à un minimum égal au SMIC brut, soit 1 802 € en octobre 2025. Si le calcul précédent conduit à un montant inférieur, l'indice majoré des agents concernés est relevé de telle sorte que leur traitement brut soit égal au SMIC brut.

Selon l'INSEE, le salaire mensuel net moyen dans la fonction publique d'État était en 2023 de 2 890 euros : 3 370 euros pour les catégories A, 2 720 euros pour les catégories B et 2 280 euros pour les catégories C.

Source : FIPECO salaires publics 2025.

1.1.2. Des accessoires de rémunération viennent s'ajouter aux traitements

Peuvent notamment être évoqués :

- l'indemnité de résidence (IR) : elle est fixée en considération, d'une part, du lieu de résidence des fonctionnaires de l'État, et d'autre part, du montant de leur rémunération soumise à retenue pour pension ;
- le supplément familial de traitement (SFT) : il est ouvert en fonction du nombre d'enfants à la charge du fonctionnaire ;
- la nouvelle bonification indiciaire (NBI) : le fonctionnaire occupant un emploi comportant une responsabilité ou une technicité particulières peut se voir attribuer à ce titre une nouvelle bonification indiciaire qui se traduit par une majoration de son indice par des points supplémentaires.

1.1.3. Les primes et indemnités constituent le régime indemnitaire de l'agent

Ce droit à rémunération représente une garantie fondamentale accordée aux fonctionnaires qui ne peut être restreinte que par la loi (CE, 7 décembre 1972, *Fédération générale des fonctionnaires CGT FO*).

Le fonctionnaire ne peut prétendre à sa rémunération que dans la mesure où il a effectivement accompli son service. Pour les fonctionnaires de l'État, l'absence de service fait est caractérisée lorsque le fonctionnaire s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de service ou lorsqu'il n'exécute pas tout ou partie des obligations qui s'attachent à sa fonction (art. 4 al. 4 de la loi n° 61-825 du 29 juillet 1961).

1.2. Les primes représentent des compléments de rémunération liés à l'exercice de fonctions

Les primes viennent compléter la rémunération. Aux termes de l'article L714-1 du CGFP, elles peuvent tenir compte :

- des fonctions exercées ;
- des résultats professionnels ;
- des résultats collectifs du service.

Cet article, absent du droit antérieur avant 2010[4], marque l'entrée explicite de la performance dans la loi. Les primes s'inscrivent donc dans une logique fonctionnelle, même si leur bénéfice est attaché à un corps.

Au-delà de cette catégorisation juridique, les primes ont une multiplicité d'objets qui traduit la diversité des situations de travail et des métiers de l'État. Elles portent ainsi sur :

- les fonctions exercées ;
- les sujétions particulières ;
- l'expertise et l'engagement professionnel ;
- les résultats obtenus ;
- le travail supplémentaire ;
- la compensation du pouvoir d'achat.

Au sein du régime indemnitaire, certaines primes sont ainsi liées à l'exercice d'une fonction alors que d'autres primes s'inscrivent dans une logique variable, parce qu'elles sont liées à l'engagement et la manière de servir, ou encore car ce sont des dispositifs conjoncturels.

1.3. Plusieurs principes généraux régissent le régime indemnitaire

- **le principe de légalité** : les primes doivent être instituées par une disposition législative ou réglementaire (article L712-1 du CGFP). La majorité des primes ont en pratique une assise règlementaire et non législative ;
- **le principe d'égalité** : les différences indemnitaires doivent reposer sur des différences objectives de fonctions ou de sujétions.
    - il ne s'applique qu'aux agents appartenant au même corps. Le Conseil d'État considère que « *si le principe de l'égalité de traitement s'applique aux agents appartenant à un même corps, il n'impose pas que des corps de fonctionnaires, même présentant entre eux des analogies, soient soumis à des règles uniformes* » (CE, 25 mars 1977, Association générale des attachés d'administration centrale, n° 01863).

[4] Introduit par l'article 38 de la loi du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

- dans sa décision « Fédération nationale de l'équipement et de l'environnement CGT et autres », le Conseil d'Etat a précisé la portée de ce principe : :« L'égalité de traitement à laquelle ont droit les agents d'un même corps ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes, en particulier en instituant des régimes indemnitaires tenant compte de fonctions, de responsabilités ou de sujétions particulières ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit ».
- il existe toutefois des exceptions à l'application du principe d'égalité aux seuls agents appartenant à un même corps, lorsque les normes en cause « en raison de leur contenu, ne sont pas limitées à un même corps ou à un même cadre d'emplois». Un décret instituant une indemnité de sujétion au bénéfice de tous les agents titulaires ou contractuels des établissements relevant des programmes REP+ ou REP, à l'exclusion des assistants d'éducation servant dans ces établissements[5] a été jugé non conforme à ce principe.

- le **principe de non cumul** des primes ayant un même objet : c'est notamment le cas du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et des primes et indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir.

1.3.1. Des garanties encadrent le régime indemnitaire

1.3.2. Le code général de la fonction publique prévoit par ailleurs des garanties spécifiques en matière indemnitaire

- **les garanties du maintien du plafond indemnitaire le plus favorable en cas de mobilité imposée** (article L714-2 du CGFP) : le fonctionnaire de l'État conduit à exercer ses fonctions à l'initiative de l'administration dans un autre emploi de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale ou de la fonction publique hospitalière, du fait de la restructuration d'une administration de l'État ou de l'un de ses établissements publics administratifs, bénéficie à titre personnel du plafond indemnitaire le plus élevé entre le régime applicable à son emploi d'origine et celui correspondant à son emploi d'accueil ;
- **la reconnaissance de régimes indemnitaires spécifiques, pour la police nationale :** aux termes de l'article L714-3 du CGFP, « *les fonctionnaires actifs de la police nationale peuvent bénéficier d'indemnités exceptionnelles et d'un régime indemnitaire particulier*. »

[5] CE, 12 avril 2022, *Fédération Sud Education*, n° 452547, publié.

1.3.3. Il n'existe pas de droit au maintien du régime indemnitaire, mais des garanties encadrent le retrait des décisions individuelles créatrices de droit

1.3.3.1. Absence de droit acquis au maintien d'un décret ou d'un arrêté instituant un régime indemnitaire

Aux termes de l'article L243-1 du code des relations entre le public et l'administration, un acte réglementaire ou un acte non réglementaire non créateur de droits peut, pour tout motif et sans condition de délai, être modifié ou abrogé. **Les fonctionnaires n'ont ainsi aucun droit acquis au maintien d'un texte réglementaire ou d'un régime indemnitaire.**

Ce principe a été validé par le Conseil d'État, qui a jugé qu'un fonctionnaire ne peut se prévaloir d'un préjudice résultant de la modification réglementaire, légalement effectuée, des règles relatives à sa rémunération. En l'espèce, était contesté le décret n° 93-490 du 25 mars 1993, qui prévoit une baisse progressive de l'indemnité de résidence à l'étranger pour les agents en poste à l'étranger, selon leur durée d'affectation[6].

L'administration doit toutefois respecter des règles strictes pour modifier ou supprimer une prime :

- **principe de non rétroactivité** (CE, 1948, *Journal l'Aurore*). L'administration peut abroger une prime pour l'avenir, mais elle ne peut pas exiger le remboursement de sommes légalement versées dans le passé (sauf s'il s'agit d'une erreur de liquidation, soumise à un délai de reprise de 4 mois) ;
- **principe de légalité** : dans un avis contentieux du 29 mai 2019 (req. n° 428080), le Conseil d'État a rappelé que les fonctionnaires ne peuvent prétendre à d'autres indemnités que celles instituées par un texte législatif ou réglementaire ;
- **principe de confiance légitime et de sécurité juridique** (CE, Ass., 24 mars 2006, *KPMG*) : l'administration doit respecter un délai de prévenance et une progressivité dans le changement du cadre normatif applicable ;
- **principe du parallélisme des formes** : pour qu'une prime soit modifiée ou abrogée, l'administration doit utiliser un acte de même nature ou de nature supérieure à celui qui l'a créée. Dans la fonction publique d'État, les primes sont fixées par décret et arrêté. Une modification nécessite un nouveau texte réglementaire.

1.3.3.2. Encadrement des règles de retrait des décisions individuelles créatrices de droit

S'agissant des décisions individuelles créatrices de droits (par exemple : attribution d'une prime contractuelle, ou décision individuelle d'attribution d'une prime statutaire modulable), en l'absence de dispositions législatives ou réglementaires contraires ou de réponse à une demande émanant du bénéficiaire, l'administration, pour retirer ou abroger une décision individuelle créatrice de droits, dispose d'un délai de quatre mois après que cette décision effectivement illégale eut été prise (CE, 29 octobre 2001, *Ternon*).

1.3.3.3. Les garanties de l'agent varient selon ce que la prime rémunère

- **les primes liées au grade ou au statut** (fixes) : si la délibération ou le décret prévoit le versement automatique d'une prime à un grade donné, l'administration ne peut pas la supprimer individuellement pour un agent tant qu'il occupe ce grade, sauf modification globale du texte (application du principe d'égalité) ;

[6] CE, 10ème et 9ème sous-sections réunies, 26/07/2007, 255698

- **les primes liées à l'exercice effectif des fonctions (variables)** : le RIFSEEP (notamment l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise -IFSE) est lié au poste occupé. Si un fonctionnaire change de fonctions (changement d'affectation), le montant de sa prime peut légalement diminuer ou augmenter pour correspondre à ses nouvelles responsabilités. Le Conseil d'État (2ème - 7ème chambres réunies, 6 novembre 2019, n°424391) précise « *l'égalité de traitement à laquelle ont droit les agents d'un même corps ne s'oppose pas à ce que l'autorité investie du pouvoir réglementaire règle de façon différente des situations différentes, en particulier en instituant des régimes indemnitaires tenant compte de fonctions, de responsabilités ou de sujétions particulières ni à ce qu'elle déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que dans l'un comme dans l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la norme qui l'établit.* » ;
- **les primes liées à la manière de servir (le complément indemnitaires annuel - CIA)** : Cette part est par nature variable, réversible et non reconductible d'une année sur l'autre. L'administration peut la diminuer ou la supprimer librement, d'une année à l'autre, en fonction de l'évaluation professionnelle de l'agent, sans que cela constitue une sanction.

La baisse ne doit pas être utilisée comme une sanction disciplinaire déguisée. Si la baisse d'une prime n'est pas motivée par l'intérêt du service ou par la manière de servir, mais par une volonté de punir l'agent en dehors de la procédure disciplinaire réglementaire, l'acte est illégal et peut être annulé par le juge administratif.

1.3.3.4. Des clauses de maintien à titre individuel peuvent déroger au principe d'égalité

Le principe d'égalité ne s'oppose pas à ce que soit instauré une clause d'antériorité permettant de bénéficier d'une ancienne réglementation malgré l'application d'une nouvelle. De même, il permet le versement d'indemnité compensatoire, dès lors qu'elle est règlementairement prévue.

1.4. Le régime indemnitaire peut être étendu aux agents non titulaires

1.4.1. Leur rémunération doit être fixée en référence aux titulaires

Aux termes de l'article L713-1 du CGFP, la rémunération des agents contractuels est fixée par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice et de l'expérience de ces agents. Elle peut tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service et évoluer au sein de l'administration, de la collectivité ou de l'établissement qui les emploie.

Par ailleurs, l'article 1-3 du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État détermine les conditions d'évolution de la rémunération des agents contractuels. Elle doit ainsi faire l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels ou de l'évolution des fonctions.

1.4.2. L'employeur public peut selon la jurisprudence étendre le bénéfice d'une prime aux non titulaires

À plusieurs reprises, le Conseil d'État a rappelé que le niveau de rémunération des agents non titulaires doit être fixé par référence à ce que percevrait normalement un fonctionnaire exerçant les mêmes fonctions en tenant compte toutefois des qualifications et de l'expérience professionnelle de l'intéressé (Conseil d'État, 3ème et 8ème sous-sections réunies, 25 mai 2007, n°299307). Comme l'a précisé le Ministère de la transformation et de la fonction publiques dans une réponse publiée au Journal Officiel du Sénat le 18 avril 2024, « *l'employeur a ainsi la possibilité de déterminer la rémunération des agents contractuels et donc de leur appliquer des primes correspondant à celles prévues pour les agents titulaires, sans que le cadre réglementaire précise ou ne limite la liste des primes qui peuvent être attribuées aux agents contractuels. Cette possibilité pour l'employeur est confirmée par la jurisprudence du Conseil d'État (notamment Conseil d'État, 29 décembre 2000, affaire n° 17137). À titre d'exemple, la prime de pouvoir d'achat exceptionnelle prévue par le décret n° 2023-702 du 31 juillet 2023 ou la prime prévue par le décret n° 2015-1087 du 28 août 2015 accordée aux personnels exerçant dans les écoles ou établissements relevant des programmes « Réseau d'éducation prioritaire renforcé » et « Réseau d'éducation prioritaire » sont versées aux fonctionnaires ainsi qu'aux agents contractuels éligibles.* ».

La Cour de Justice de l'Union européenne, dans sa décision C-72/18 du 20 juin 2019, a en outre jugé que le fait de réserver le bénéfice d'un complément de rémunération aux enseignants employés dans le cadre d'une relation de travail à durée indéterminée en tant que fonctionnaires statutaires méconnaissait la clause 4, point 1, de l'accord-cadre sur le travail à durée déterminée conclu le 18 mars 1999, si l'accomplissement d'une certaine période de service constitue la seule condition d'octroi dudit complément.

Les primes et indemnités accessoires prévues par un texte législatif ou réglementaire dont le bénéfice n'est pas expressément réservé aux seuls fonctionnaires et stagiaires peuvent donc être étendues par des dispositions règlementaires aux agents non titulaires.

1.4.3. Des référentiels ministériels et interministériels encadrent la rémunération des non titulaires et limitent la part indemnitaire de la rémunération

La circulaire du 3 janvier 2024 qui institue un référentiel de la politique salariale de la filière des métiers du numérique obligatoire en constitue une illustration. Pour chaque métier et durée d'expérience professionnelle, le référentiel indique une fourchette de rémunération, qui correspond à l'ensemble des éléments prévus au contrat. La rémunération comprend une part variable, représentant entre 0% et 20% du montant fixe, en fonction du niveau de responsabilité et d'autonomie de l'agent.

1.4.4. Les garanties associées au versement des primes dépendent des stipulations du contrat

Si le contrat de travail (ou un avenant) stipule explicitement le versement d'une prime (avec son montant ou son mode de calcul précis) :

- cette prime est une clause substantielle du contrat ;
- l'administration ne peut pas la modifier ou la supprimer unilatéralement ;

- si l'administration souhaite la diminuer ou l'abroger, elle doit obligatoirement proposer un avenant au contrat à l'agent. Si l'agent refuse cet avenant, l'administration peut soit renoncer à la modification, soit engager une procédure de licenciement pour motif économique ou d'intérêt du service (en respectant les procédures de préavis et d'indemnisation).

Très souvent, les contrats des agents contractuels indiquent simplement que l'agent bénéficie du régime indemnitaire applicable aux fonctionnaires de l'établissement ou du corps de référence (bénéfice du RIFSEEP par exemple). Dans ce cas, si le décret modifie le régime indemnitaire global, cette modification s'applique automatiquement à l'agent contractuel, sans besoin d'un avenant : le contrat renvoie à un cadre évolutif.

2. Approche théorique des primes et indemnités

2.1. Dans la littérature économique sur la rémunération des salariés, la part variable de la rémunération ou régime indemnitaire (primes, compléments de rémunération) est pensée comme un dispositif d'incitation et de régulation de l'employeur qui permet de rehausser le salaire

Le régime indemnitaire a quatre objectifs. Il sert en premier lieu à **attirer et sélectionner les candidats**. C'est le sens de la *théorie du salaire d'efficience* développée par Akerloff[7] et Yellen. Les entreprises, disposant d'une information imparfaite sur les caractéristiques et les intentions des travailleurs, seraient enclines à payer un salaire élevé pour attirer et conserver les meilleurs salariés et les inciter à travailler efficacement. Cette théorie se fonde sur l'hypothèse de sélection adverse des candidats et d'aléa moral (l'employeur n'a pas les moyens de contrôler efficacement son employé). Dans la mesure où l'employeur a une connaissance imparfaite des capacités productives réelles des personnes qui se présentent à l'embauche, il risque de commettre une erreur d'embauche. Pour éviter une mauvaise sélection, l'employeur peut avoir intérêt à accroître le salaire de façon à attirer les individus les plus compétents. Il peut le faire *via* des primes dédiées.

Le régime indemnitaire contribue en deuxième lieu à **inciter et motiver le salarié**, comme le soulignent les *théories de l'agence et de l'incitation* :

- *l*a *théorie de l'agence*[8] repose sur l'hypothèse que l'employé contrôle le degré d'effort qu'il fournit, sans que cet effort soit directement observable par l'employeur. Dès lors, l'employeur doit élaborer un contrat qui incite l'agent à fournir le niveau d'effort optimal (celui-ci doit avoir un coût marginal égal à sa rémunération marginale). Le contrat ne peut être indexé que sur une variable observable et vérifiable : un indicateur de performance doit avoir les propriétés d'être à la fois un bon indicateur de l'effort fourni et lié à la performance souhaitée par l'employeur ;
- *la théorie de l'incitation* développée par Lazear et Rosen en 1981[9] donne également un éclairage sur cet objectif. Il existerait une relation positive entre la dispersion salariale *intra*-firme et le niveau d'effort fourni par les travailleurs. L'enjeu serait alors de payer certains agents plus que d'autres en raison de leurs performances relatives. Dans ce schéma, les individus seraient motivés par comparaison avec leurs pairs ou à une certaine norme. Dans cette perspective, plus l'écart est important entre les bonus de performance ou primes, plus les agents seraient incités à faire partie des agents les mieux classés dans l'organisation. L'écart optimal entre rémunérations incite les travailleurs à fournir un effort dont le coût marginal est exactement égal à son bénéfice marginal.

Certaines études empiriques soulignent toutefois que le montant de primes variables doit être très élevé pour jouer cet effet incitatif : « *La motivation serait plus élevée lorsqu'il n'y a pas ou quasiment pas (inférieure à 10 %) de prime d'objectifs et lorsque celle-ci est supérieure à 31 %. (…) pour que la motivation soit maximale, la part de la prime d'objectifs dans le salaire de base doit être supérieure à 71 %.* »[10]

---

[7] Akerlof, *An Economic Theorist's Book of Tales,* Presses universitaires de Cambridge, 1998 (1984, première édition).

[8] Jensen & Meckling, 1976, *Theory of the firm : managerial behavior, agency costs and ownership structure, Journal of Financial Economics.*

[9] Lazear E. P. et Rosen S. [1981], « *Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts* », *Journal of Political Economy*, vol. 89, n° 5, pp. 841-864.

[10] Revue de gestion des ressources humaines, 2010 4 n78, Evaluation de l'effet des primes d'objectifs sur la motivation du personnel de centres d'appels, par Maryline Bourdil.

En troisième lieu, le régime indemnitaire permettrait de **compenser les sujétions, et la gestion des risques**. Les travaux de Roland Bénabou et Jean Tirole[11] distinguent deux types de motivation : extrinsèque (résultant de facteurs externes) et intrinsèque (lié à des facteurs personnels). Ils démontrent que les incitations perçues comme un signal de la difficulté de la tâche (reconnaissance d'une compétence) peuvent accroitre la motivation intrinsèque, à la différence des primes jugées contrôlantes par le mode de suivi et les objectifs qu'elles assignent.

Enfin, le régime indemnitaire participerait à la **reconnaissance de la place du salarié dans l'organisation**. Akerlof[12] avance que sans un salaire équitable, leur moral et leur productivité se dégradent. L'effort salarial doit être récompensé par une rémunération qu'il considère comme juste. Des salariés recevant une rémunération supérieure à celle du marché éprouvent de la satisfaction et de la reconnaissance ; en contrepartie, ils accroissent leur productivité. La *théorie de l'équité* développée par Adams en 1963 considère que chaque salarié compare les avantages qu'il retire de son emploi (« *outcomes* ») avec sa contribution au travail. Il se considèrera comme traité équitablement s'il juge ce ratio équilibré. La *théorie de la justice organisationnelle*[13] va plus loin et dispose que l'équité ne résulte pas seulement du montant alloué mais également des moyens et de procédures, comme le processus d'évaluation.

2.1.1. D'autres études soulignent la nécessité pour l'employeur d'articuler la politique de rémunération avec les autres leviers de politique des ressources humaines

La *théorie des attentes* développée par Vroom[14] (1964) considère que la motivation est déterminée par trois facteurs cumulatifs : la valence (la valeur attribuée à la récompense proposée) ; l'instrumentalité (perception de la corrélation entre performance et résultat) ; l'attente (c'est-à-dire la confiance de l'individu dans ses capacités à atteindre les objectifs). Comme le souligne Virginie Forest[15], « *ces trois conditions doivent donc être remplies pour qu'une mesure de GRH ait un effet incitatif et que l'individu augmente son effort au travail. Par ailleurs, les récompenses escomptées peuvent être de nature intrinsèque ou extrinsèque. Ainsi, l'intérêt qu'un individu éprouve pour son travail représente une forme de rétribution intrinsèque. A contrario, un supplément de rémunération offert en contrepartie de l'atteinte d'un résultat représente une récompense de nature extrinsèque. Au plan opérationnel, la théorie des attentes suggère de concevoir les politiques de GRH de telle sorte qu'elles offrent à la fois des récompenses extrinsèques et intrinsèques*. ».

Une étude[16] corrobore cette analyse en soulignant le caractère déterminant de la rémunération (salaire fixe et incitations) dans la motivation et de la performance mais dans un cadre multidimensionnel (conditions de travail, reconnaissance, culture, *leadership*).

---

[11] Roland Bénabou et Jean Tirole, *« Intrinsic and Extrinsic Motivation »*, *The Review of Economic Studies*, vol. 70, n° 3, juillet 2003, p. 489–520.

[12] Akerlof, « *Labor Contract as a Partial Gift Exchange* » paru en 1982 dans le *Quarterly Journal of Economics.*

[13] Greenberg, Jerald (1990) *« Organizational Justice: Yesterday, today and tomorrow »*, *Journal of Management* 16(2): 399-432.

[14] Vroom, Victor H. (1964), *« Work and Motivation »*. New-York: John Wiley & Sons.

[15] Rémunération au mérite et motivation au travail : perspectives théoriques et empiriques pour la fonction publique française, Virginie Forest, dans Revue Internationale des Sciences Administratives 2008/2 Vol. 74, pages 345 à 359.

[16] Akuffo-Aduamah, C. C. (2025), *The Impact of Compensation on Employees Performance in Organizations, International Journal of Multidisciplinary Studies and Innovative Research*, 13(1), 57 69.

La *théorie de l'évaluation cognitive*[17] va plus loin dans la critique des incitations monétaires à la performance, en montrant qu'elles ont un effet d'éviction sur la motivation intrinsèque à réaliser une tâche, notamment si elles sont corrélées à l'atteinte d'un objectif quantitatif. « *Ce résultat s'explique par les modifications de la perception individuelle du « lieu de causalité ». En effet, un comportement intrinsèquement motivé trouve son origine dans la satisfaction de deux types de besoins internes, l'autonomie et le sentiment de compétence. Or, les rémunérations obtenues en contrepartie de l'atteinte d'un niveau de performance déplacent le « lieu de causalité », l'individu attribuant alors son effort à une cause purement externe, limitée à la seule perspective d'obtenir un supplément de rémunération. Dès lors, ces formes de rétributions conditionnelles peuvent être appréhendées par l'individu comme un moyen de contrôler son activité, affectant en cela son besoin d'autonomie et de compétence et, in fine, sa motivation intrinsèque. Cet effet d'éviction est d'autant plus marqué que la tâche à réaliser est initialement jugée intéressante. Aussi, l'introduction simultanée d'outils extrinsèques et intrinsèques serait contre-productive, la motivation extrinsèque risquant de se substituer à celle d'origine interne*. »[18].

Une étude de 2018[19] met en relief les limites des incitations monétaires. Elle estime qu'il serait « *illusoire de mettre en place des primes dans le but de modifier durablement des comportements. Les managers doivent s'attacher à mener d'abord un travail de fond dans l'entreprise pour mettre en place des conditions organisationnelles qui favoriseront la motivation autonome. Les primes individuelles pourront ensuite être utilisées comme outil de reconnaissance des salariés avec comme conséquence, à ce moment-là, des performances individuelles accrues*. »[20].

Dans un ouvrage récent, la professeure Élise Pénalva-Icher[21] interroge l'impact de l'attribution de primes. Celle-ci revêt à la fois une dimension matérielle au regard de son incidence directe sur le pouvoir d'achat notamment pour les petits salaires mais aussi représente une variable d'opinion qui se construit dans les interactions avec les autres. Elle génère dès lors des frustrations relatives liées aux comparaisons entre salariés. Quand bien même elle se traduit par une hausse de rémunération, les salariés sont insatisfaits de leurs conditions de calcul, de versement et d'attribution. Les primes collectives, fondées sur des critères considérés comme plus objectifs et appréciables individuellement et collectivement, génèrent davantage de satisfaction. La prime incarne un classement social.

---

[17] Deci, Edward L., Koestner, Richard et Ryan, Richard M. (1999) "A Meta-Analytic Review of Experiments Examining the Effects of Extrinsic Rewards on Intrinsic Motivation" Psychological Bulletin 125 (6): 627-668.

[18] Rémunération au mérite et motivation au travail : perspectives théoriques et empiriques pour la fonction publique française Virginie Forest Dans Revue Internationale des Sciences Administratives 2008/2 Vol. 74, pages 345 à 359.

[19] Revue de gestion des ressources humaines 2018/3 n°109 L'effet d'interaction des primes contingentes et de la motivation autonome sur la performance dans la tâche, contextuelle et adaptative, Claude Roussillon Soyer, Patrice Roussel, Audrey Charbonnier-Voirin, Kathleen Bentein et David B. Balkin.

[20] « Primes individuelles : comment éviter que le salarié ne se sente manipulé ? » Claude Roussillon Soyer et Chloé Guillot Soulez, *The conversation,* article publié le 16 juillet 2020.

[21] La frustration salariale. À quoi servent les primes ? Élise Penalva-Icher Paris, Sorbonne Université Presses, 2024, 224 p.

2.2. Les incitations monétaires dans la fonction publique ont un impact spécifique

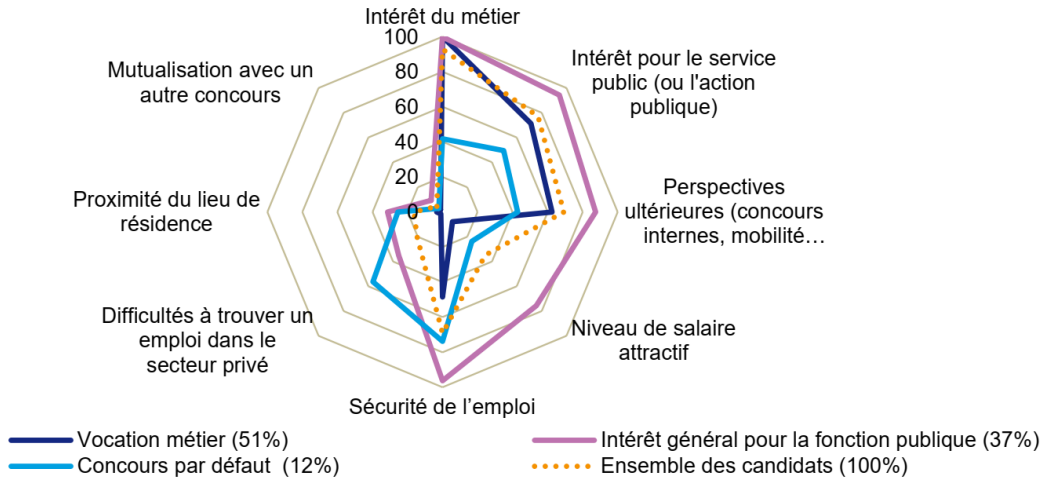
2.2.1. La rémunération n'est pas la principale motivation des agents publics pour rejoindre le service public

Perry et Hondeghem[22] ont longuement étudié les ressorts de la motivation de service public (*théorie de la motivation du service public* ou *public service motivation* en anglais). Ils disposent que les agents publics sont mus par « *une conviction, des valeurs et des attitudes qui dépassent l'intérêt personnel ou celui d'une organisation pour prendre en compte l'intérêt d'une entité politique plus vaste et qui induisent une motivation pour tenir une conduite définie* » (Vandenabeele[23], 2007, p. 547). Les agents publics sont ainsi fortement motivés par l'utilité sociale du travail, la contribution à l'intérêt général, la relation aux usagers, la qualité du service rendu.

Parmi les facteurs de motivation, le niveau de salaire effectif constitue un facteur parmi d'autres comme le montre France Stratégie dans son rapport *Travailler dans la fonction publique, le défi de l'attractivité* (cf graphique ci-dessous).

Toutefois, des salaires plus élevés dans le public attirent des profils plus qualifiés[24]. De même, l'élasticité salariale est plus forte pour les salaires les moins élevés où toute augmentation représente un gain plus élevé.

Graphique 1 : **Motivation des candidats aux concours de la fonction publique selon les groupes de motivation**



Note : dans l'enquête, chaque primo-sortant candidat est invité à renseigner ses motivations concernant un seul concours sélectionné aléatoirement parmi les cinq derniers présentés.

Source : France Stratégie, Travailler dans la fonction publique, le défi de l'attractivité, 2024.

[22] Perry, James L. et Hondeghem, Annie (2008b) '*Directions for future theory and research*' in Perry and Hondeghem (ed.), *Motivation in Public Management: the Call of Public Service*, pp.294-314. New York: *Oxford University Press.*

[23] Vandenabeele, Wouter (2008) '*Government calling: public service motivation as element in selecting government as an employer of choice*', Public Administration 86(4): 1089-1105.

[24] Ernesto Dal Bó, Frederico Finan, Martín A. Rossi, *Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service.*

2.2.2. Le régime indemnitaire peut contribuer à renforcer la motivation des agents publics dans certaines conditions

Pour les théoriciens de la motivation du service public, les primes peuvent renforcer la motivation dès lors qu'elles reconnaissent l'utilité sociale du travail (primes de service, primes de responsabilité), valorisent l'engagement professionnel, soutiennent les conditions d'exercice (primes de sujétion, astreintes) et sont intégrées dans un système RH cohérent. Dans ce cas, elles agissent comme **signal de reconnaissance institutionnelle**, ce qui renforce la motivation intrinsèque.

Les enquêtes qualitatives conduite par France stratégie[25] établissent ainsi une corrélation entre la satisfaction salariale au sein de la fonction publique et la qualité des conditions de travail. Ainsi, « *ceux qui bénéficient d'un cadre professionnel favorable, empreint de reconnaissance et de considération, semblent tirer une meilleure satisfaction de leur salaire. C'est dans cet équilibre entre rémunération, conditions de travail et reconnaissance que se forge le bien-être des agents.* ».

2.2.3. Le versement des primes revêt une dimension symbolique forte, qui se traduit par un « effet de cliquet » de la rémunération

Les agents considèrent la rémunération (y compris primes) comme un acquis. Les primes, une fois accordées, sont perçues par les agents comme partie intégrante de la rémunération de base (effet de cliquet subjectif) et participent à la rigidité nominale à la baisse des salaires.

De même, toute baisse de rémunération est vécue comme une perte plus forte qu'un gain équivalent[26], les tentatives de baisse des primes générant des réactions de justice organisationnelle négatives (conflits, démotivation). Propper, C. & Wilson[27] soulignent ainsi la difficulté de calibrer des primes réversibles sans créer de tensions. *De facto*, les employeurs publics internalisent ce coût politique et évitent les baisses, ce qui crée une rigidité.

Cette rigidité des rémunérations a un impact sur la mobilité. Les agents, lorsqu'il existe des différences substantielles de rémunération entre employeurs publics, ne souhaitent pas perdre de rémunération s'ils engagent une mobilité. Le régime indemnitaire peut ainsi constituer un frein à la mobilité, sachant qu'il concentre par définition d'importantes inégalités.

[25] Rapport d'analyse enquête qualitative attractivité fonction publique France stratégie 2025.

[26] Kahneman, D., Knetsch, J., & Thaler, R. (1986). "*Fairness as a Constraint on Profit Seeking". American Economic Review.*

[27] Propper, C., & Wilson, D. (2003). "*The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector*".

2.2.3.1. Les primes à la performance peuvent avoir des effets contre-productifs

Pour Weibel, Rost et Osterloh[28], si les primes à la performance fonctionnent pour des tâches simples et mesurables, elles deviennent contre-productives dès lors que les tâches sont complexes, requièrent une expertise et de la coopération et dépendent fortement du contexte organisationnel, de la nature et de la motivation des agents, ce qui est particulièrement le cas dans le secteur public. Les primes présentent en outre des coûts cachés dans le secteur public insuffisamment analysés et parfois invisibles tels que les coûts de contrôle et d'ingénierie de la mesure. Elles peuvent en outre se traduire par une logique de quantité au détriment de la qualité et avoir un effet sur la créativité. Si les incitations monétaires à la performance sont perçues comme arbitraires, bureaucratiques ou déconnectées du sens du travail, elles peuvent affaiblir la motivation de l'agent public et avoir un effet d'éviction dit de *crowding out*.

La littérature en économie comportementale montre par ailleurs que des incitations financières mal calibrées peuvent réduire la motivation intrinsèque, diminuer l'engagement et affaiblir la qualité du service[29]. Ce phénomène est particulièrement développé dans les métiers de la fonction publique à forte vocation (éducation, santé, social).

Maya Bacache-Beauvallet[30] met en relief dans le prolongement de ces analyses trois types d'effets négatifs de la rémunération à la performance :

- *des effets liés au caractère multitâche des emplois* dans le service public, qui rendent difficile l'évaluation des taches concernées ;
- *l'incidence insuffisamment prise en compte du rôle de l'usager,* qui influe notamment sur la performance du fonctionnaire. Elle considère ainsi que « *dans un cadre multi-usagers, inciter le fonctionnaire à améliorer un indicateur de performance revient à l'inciter à allouer son effort vers les usagers qui améliorent le mieux l'indicateur, ce qui contrevient au principe d'égalité d'accès et de traitement des usagers du service public*. » ;
- *motivations intrinsèques* : les rémunérations variables peuvent être désincitatives. En particulier, « *la rémunération variable a un effet démotivant en ce qu'elle constitue une perte d'autonomie : la capacité du salarié de déterminer lui-même si son travail est bien fait*. ».

2.2.4. Les analyses académiques permettent toutefois d'identifier les critères convergents d'un régime indemnitaire efficient

Celui-ci doit être :

- **significatif** par rapport au prix du marché pour influer sur les décisions individuelles, mais aussi, dans une dimension sociologique, pour jouer un effet de positionnement social ;
- **transparent, lisible et équitable** : la motivation est renforcée lorsque les primes reposent sur des critères clairs, compréhensibles, perçus comme équitables. Les primes jouent alors un effet signal qui reconnaissent la qualité du travail, et les compétences de l'agent ;
- **alignée avec le sens du travail** : les primes doivent être cohérentes avec les missions du service public, les valeurs professionnelles et la qualité du service rendu ;

---

[28] *Pay for Performance in the Public Sector—Benefits and (Hidden) Costs Get access Arrow* Antoinette Weibel , Katja Rost , Margit Osterloh *Journal of Public Administration Research and Theory,* Volume 20, Issue 2, April 2010, Pages 387–412.

[29] Bruno S. Frey et Lorentz Goette, "*Does pay motivate volunteers?", working paper series n° 7, Institute for Empirical Research in Economics,* University of Zurich, 1999.

[30] Rémunération à la performance, Effets pervers et désordre dans les services publics, Maya Bacache-Beauvallet Dans Actes de la recherche en sciences sociales 2011/4 n° 189, pages 58 à 71 Éditions Le Seuil.

- **complémentaire avec les pratiques en matière de ressources humaines** : les primes constituent un levier de la politique de ressources humaines. Elles s'inscrivent dans un environnement global qui favorise l'autonomie, la participation, la reconnaissance non financière ;
- **relayé par un management de proximité** : le rôle du manager est déterminant pour expliquer les critères, donner du sens et éviter les perceptions d'arbitraire. Un régime indemnitaire mal expliqué ou vécu comme injuste peut **affaiblir la motivation de service public**.

3. Déclinaison opérationnelle du régime indemnitaire

3.1. Au niveau de l'État employeur, les primes constituent un enjeu budgétaire, RH mais aussi de pilotage

3.1.1. La demande de créer une nouvelle prime peut émerger dans différentes situations

3.1.1.1. Au niveau de l'employeur public, les primes sont la déclinaison d'une stratégie des ressources humaines qui vise à accompagner les orientations de politique publique

La politique indemnitaire constitue un des leviers d'une politique salariale plus large visant à :

- assurer une ressource humaine disponible pour mettre en œuvre les missions de service public ;
- attirer des compétences rares ou nouvelles ;
- accompagner des transformations, y compris statutaires ;
- reconnaitre une compétence, notamment validée par une formation ;
- compenser des sujétions nouvelles ;
- rattraper un manque de pouvoir d'achat ;
- mobiliser les agents publics autour d'un objectif.

Le régime indemnitaire doit également appuyer la stratégie générale. Il vient, par exemple, conforter les orientations de la loi de programmation comme ce fut le cas de la réforme du régime indemnitaire du ministère des Armées.

3.1.1.2. Le plus souvent, la demande de création d'une prime résulte du dialogue social et fait l'objet de négociations

Elle peut ainsi :

- venir mettre un terme à un conflit social comme l'indemnité mensuelle de technicité, créée à Bercy, suite à un conflit social, consacrée par l'article 126 de la loi n°89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990 ;
- être au cœur de mesures de valorisation des ressources humaines et répondre à une crise sociale, comme ce fut, partiellement, le cas au ministère des Armées, à la suite des difficultés générées par le logiciel unique à vocation interarmées de la solde (Louvois) qui a cristallisé de nombreuses tensions ou encore au ministère de l'Intérieur, avec le protocole social de 2022 ;
- constituer une contrepartie à des missions nouvelles ou qui durent dans le temps, comme la prime de gestion de crise à l'agriculture.

Si les primes peuvent faire l'objet d'un dialogue dans le cadre des instances de la fonction publique[31], le régime indemnitaire ne constitue pas l'une des attributions des comités sociaux dans les administrations et les établissements publics dans la fonction publique d'État (à la différence de la fonction publique territoriale[32]). Les projets de texte font l'objet d'une saisine du conseil supérieur de la fonction publique de l'État[33].

3.1.1.3. La création d'une prime relève également parfois d'une volonté d'alignement entre corps exerçant des fonctions comparables ou personnels confrontés aux mêmes sujétions

A l'appui de cet argument, peuvent être évoqués plusieurs exemples :

- l'indemnité d'absence missionnelle, créée pour la gendarmerie nationale, pour compenser les déplacements de personnels mobilisés plusieurs jours consécutifs pour sécuriser un grand événement ou venir à l'appui d'unités d'un autre territoire et ne bénéficiant pas de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT), qui concerne uniquement les gendarmes mobiles ;
- l'élargissement de l'indemnité de sujétion spécifique (ISS) aux personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS) à la suite de l'attentat dans un commissariat ayant conduit au décès d'un agent d'accueil.

De facto, sans qu'il existe une logique de filière comme dans la fonction publique territoriale, certaines professions confrontées à des sujétions de même nature se comparent et aspirent à des alignements indemnitaires.

---

[31] Art L112-1 CGFP « Dans les conditions prévues au livre II, les agents publics participent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans des organismes consultatifs, à l'organisation et au fonctionnement des services publics, à l'élaboration des règles statutaires régissant les fonctionnaires et des règles relatives aux conditions d'emploi des agents contractuels, à la définition des orientations en matière de politique de ressources humaines et à l'examen de certaines décisions individuelles. »

[32] Décret n° 2020-1427 du 20 novembre 2020 relatif aux comités sociaux d'administration dans les administrations et les établissements publics de l'État.

[33] Saisi des projets de loi ou d'ordonnance : a) Modifiant les dispositions de la partie législative du code général de la fonction publique relatives aux agents de l'État mentionnés au 4° de l'article L. 7 ; b) Relatifs à la situation des agents de l'État ; c) Dérogeant aux dispositions de la partie législative du code général de la fonction publique et relatifs à un ou plusieurs corps de fonctionnaires de l'État ; 2° Des projets de décret relatifs à la situation de l'ensemble des agents de l'État ;3° Des projets de décret qui relèvent de la compétence de plusieurs comités sociaux d'administration, sous réserve de l'application des dispositions de l'article R. 243-10, et qui :a) Comportent des dispositions statutaires communes à plusieurs corps de fonctionnaires de l'État ;b) Modifient ou abrogent, de manière coordonnée par des dispositions ayant le même objet, plusieurs décrets de nature statutaire et indiciaire ; c) Modifient ou abrogent, de manière coordonnée par des dispositions ayant le même objet, plusieurs décrets régissant des emplois ; d) Concernent des corps interministériels ou à vocation interministérielle ; e) Régissent des emplois communs à l'ensemble des administrations ; 4° Des projets de décret pris en application des dispositions des articles L. 414-2 et L. 414-3 ; 5° Des projets de lois ou d'ordonnance modifiant les dispositions du quinzième alinéa de l'article 19, de l'article 28, de la première phrase du troisième alinéa de l'article 40, de l'article 40 ter et de l'article 91 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.

3.1.2. Des guichets ministériels et interministériels analysent le bien-fondé d'une prime, sans que l'étude d'impact présente un caractère obligatoire

3.1.2.1. La création d'une prime fait l'objet d'un arbitrage ministériel

Dans certains ministères comportant plusieurs directions des ressources humaines, il existe, comme au ministère de l'Intérieur, un guichet unique ministériel placé auprès du secrétaire général, conformément aux dispositions du décret n°87-389[34], qui instruit les demandes avant transmission au guichet unique interministériel.

La finalité du guichet unique est de s'assurer que la prime proposée :

- respecte les principes généraux de la politique RH ;
- ne génère pas de difficultés de mise en œuvre ;
- a un impact budgétaire soutenable et correctement évalué au regard des enveloppes catégorielles.

Au préalable, les projets doivent avoir été examinés dans les conférences catégorielles réunissant la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et la direction du budget.

La circulaire du 26 juillet 2019 relative au guichet unique interministériel prévoit en outre la possibilité de saisir le guichet unique de mesures indemnitaires non évoquées en conférence catégorielle, précisant que seules les mesures ne pouvant être différées au prochain exercice budgétaire sont concernées.

Concrètement, le dossier de saisine est envoyé par le secrétariat général du ministère concerné. Il comprend l'exposé des motifs ou un rapport de présentation, le projet de décret, les éléments de chiffrage, le projet de décret et uniquement s'il y a lieu une étude d'impact et une fiche sur les mesures transitoires.

3.1.2.2. De nombreux textes échappent à ce processus

Certains textes sont toutefois dispensés d'une saisine préalable. Il en va ainsi :

- des textes sans impact budgétaire (tels les textes précisant les fonctions ouvrant droit au bénéfice de la NBI et arrêtés fixant le nombre d'emplois dès lors que les modifications proposées interviennent à enveloppe constante) ;
- des mesures discutées lors de conférences catégorielles dont le financement est assuré et ne présentant pas de difficulté juridique ou de principe (exemple : relèvement du montant d'une prime) ;
- des mesures s'inscrivant dans un cadre normé par une fiche de doctrine de la DGAFP et de la direction du budget ;
- des mesures ayant fait l'objet d'arbitrages interministériels ;
- de la saisine concernant un texte mettant en œuvre la revalorisation d'une indemnité forfaitaire indexée sur le point d'indice ;
- de la simple actualisation ou toilettage juridique ;
- des saisines résultant d'un projet de réorganisation ministérielle.

[34] Décret n°87-389 du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale.

Si des enveloppes budgétaires existent, des primes peuvent ainsi être créées à la suite du *visa* du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, comme la prime de gestion de crise du ministère de l'agriculture. Les CBCM visent également les circulaires relatives au RIFSEEP ou les référentiels de rémunération des contractuels.

En raison de ces limites, une circulaire du Premier ministre du 23 avril 2025 demande qu'avant toute annonce ministérielle sur le plan indemnitaire notamment, des échanges interviennent suffisamment tôt avec la DGAFP et la direction du budget, pour être pris en compte dans le cadre des négociations.

3.1.3. La création des primes intervient dans un cadre budgétaire contraint, le régime indemnitaire constituant une part importante de la masse salariale

3.1.3.1. La politique indemnitaire dépend des marges budgétaires existantes

Les dépenses de rémunération de l'État en 2025 se sont élevées à 107 Md€, soit 24,3 % des 441,2 Md€ de dépenses nettes de l'État[35].

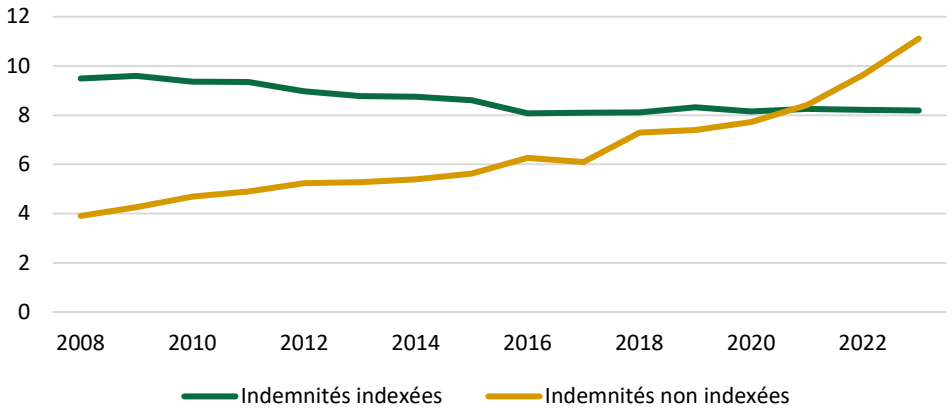
L'évolution d'une année à l'autre, à périmètre constant, de la masse salariale de l'État dépend de :

- la progression des effectifs résultant des départs et des recrutements (hors transferts de personnels de et vers d'autres organismes) ;
- l'impact du « *glissement-vieillesse-technicité (GVT) négatif* », ou « *effet de noria* », qui se définit comme la différence entre les coûts moyens des agents sortants et entrants, les premiers étant le plus souvent mieux payés que les seconds ;
- l'évolution de la rémunération moyenne des agents. Celle-ci dépend :
  - de l'évolution du point d'indice ;
  - de l'augmentation des rémunérations résultant de l'avancement à l'ancienneté de chaque agent au sein de son corps (composante « vieillesse » du GVT) et des promotions de grade ou de corps (composante « technicité ») appelé « *GVT positif* » ;
  - des mesures dites « *catégorielles* », prises, au niveau ministériel ou interministériel, pour augmenter les rémunérations de catégories particulières d'agents (traitement statutaire et/ou régime indemnitaire). Au titre de la seule année 2024, les mesures catégorielles se sont traduites par une hausse de 3,7 Md€ de la masse salariale de l'État ;
  - des mesures « *diverses* » comprenant les heures supplémentaires et les rachats de jours accumulés sur les comptes épargne temps ainsi que les primes de mobilité, de départ et d'accompagnement des restructurations.

Au sein de la masse salariale, les primes et indemnités (avec les heures supplémentaires et astreintes) s'élevaient en 2024 à 18,2 Md€ selon le rapport annuel de la fonction publique. Leur part au sein de la masse salariale globale a fortement cru ces dernières années, du fait de la politique de gel du point. Il convient de souligner que certaines primes sont indexées sur le point et progressent donc lorsque le point est réévalué. Globalement, la dynamique des primes non indexées est aujourd'hui plus forte que celle des primes indexées, comme le montre le graphique ci-dessous.

[35] Cour des comptes, le budget de l'État en 2025, résultats et gestion, avril 2026.

Graphique 2 : Évolution des indemnités indexées et non indexées, en Md€



Source : Calculs mission sur la base des dépenses de personnel de l'État, Rapport annuel de la fonction publique, 2025.

Au regard de l'incidence budgétaire de la création ou de la revalorisation du régime indemnitaire dans le pilotage de la masse salariale, la politique de rémunération de l'État est fortement contrainte budgétairement. Elle dépend des marges financières de l'État et plus spécifiquement de chaque ministère.

Ainsi la politique salariale de l'État est définie par les marges budgétaires existantes. Plusieurs cas de figure existent :

- le ministère dispose d'une enveloppe catégorielle dédiée lui permettant le financement d'une évolution du régime indemnitaire ;
- le ministère déploie d'autres crédits du titre 2, qui rassemble les enveloppes dédiées à la masse salariale, et les attribue à une évolution du régime indemnitaire. Ainsi, en 2024, le ministère des Armées a pu financer de telles mesures, sous enveloppe des crédits existants, grâce à la sous-exécution du schéma d'emplois. La Cour des comptes alertait à ce titre sur le risque de « *grever la capacité future du ministère à rattraper la trajectoire d'effectifs ambitieuse que lui fixe la loi de programmation militaire.*[36] ».

Inversement, le manque de crédits peut se traduire par la forte baisse d'un dispositif indemnitaire comme celui prévu par le Pacte enseignant à partir de 2025.

3.2. Le versement d'une prime renvoie à un processus de gestion complexe étroitement lié au niveau d'automatisation de son versement

3.2.1. Le calcul et le versement de la paie reposent sur un système automatisé

Le processus de versement d'une prime repose sur le système d'information des ressources humaines. Le gestionnaire ressources humaines (gestionnaire RH) attribue à l'agent concerné les primes afférentes à son corps et ses fonctions.

Deux modes de paie existent au sein de la fonction publique d'État :

- les employeurs en paie propre (gestion complète de la paie et déclaration nominative sociale -DSN) ;
- les employeurs en paie sans ordonnancement préalable (PSOP), très majoritaires.

[36] Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2024.

La PSOP repose sur le principe selon lequel la DGFIP, en tant que comptable public, calcule et paie les rémunérations des agents, pour le compte des ministères et établissements publics. Cela garantit la séparation ordonnateur/comptable. Dans ce schéma, l'employeur transmet, chaque mois, les éléments de pré liquidation (données administratives et financières ayant un impact sur la rémunération). Ces données sont envoyées dans un fichier dit « GESTE », structuré en « mouvements » (ex. : mouvement 02 pour le profil cotisant, mouvement sur l'indice majoré, etc.). Le système de paie de la DGFIP (PAT-Paysage) utilise ces données pour calculer le traitement, calculer les régimes indemnitaires, appliquer les cotisations et produire les éléments nécessaires à la déclaration sociale nominative (DSN).

L'employeur ne calcule pas les cotisations : il fournit les données, et le moteur de paie de la DGFIP applique les règles (assiettes, taux, profils cotisants).

S'agissant du régime indemnitaire, chaque prime, voire élément de prime quand la prime comprend des parts variables ou modulables, donne lieu à une ligne différente. Une même prime versée par deux ministères différents n'a pas la même codification car l'ordonnateur n'est pas le même.

Ce processus est plus ou moins complexe selon la qualité du SIRH et son intégration à l'ensemble. 400 000 agents bénéficient aujourd'hui du SIRH intégrée Renoir, géré par le CISIRH, qui, progressivement, intègre de nouveaux ministères. Selon que le SIRH dispose ou non d'un intégrateur de primes, la complexité de gestion du régime indemnitaire varie. Un autre élément qui influe fortement sur les coûts de gestion est l'urbanisation du SIRH, notamment avec le SI en charge du temps de travail.

3.2.2. Cette gestion du régime indemnitaire est plus ou moins complexe

Les primes comportant des éléments variables devant être saisis manuellement mobilisent tant les gestionnaires RH qu'en amont les services opérationnels. Elles donnent souvent lieu à plusieurs mouvements de paie, car elles sont plus aisément sujets à des erreurs de saisie ou des corrections *ex post* qui nécessitent des régularisations.

En revanche, les primes forfaitaires peuvent être automatisées plus facilement.

Selon la qualité du SIRH, le niveau de saisie manuelle est plus ou moins important. La complexité et la lourdeur de gestion sont multifactorielles. Elles sont dues :

- soit à la mécanique des primes qui comprend des modalités complexes en gestion et ne peut pas nécessairement être automatisée ;
- soit au flou juridique notamment :
  - sur le calcul de l'indemnité en cas de situation interruptive : très souvent les règles d'abattement en cas d'absence ne sont pas posées dans le texte initial alors même qu'en gestion elles doivent être paramétrées ;
  - sur le public visé (par exemple : les apprentis sont-ils concernés ?) ;
- soit la prime est commune à plusieurs ministères mais avec des modalités de mises en œuvre qui ne sont pas universelles : par exemple, le ministère de l'Agriculture verse l'IFSE sur 10 mois et calcule le versement des deux mois restant selon des critères spécifiques.

3.3. Au niveau de l'agent, les primes représentent une part substantielle de sa rémunération

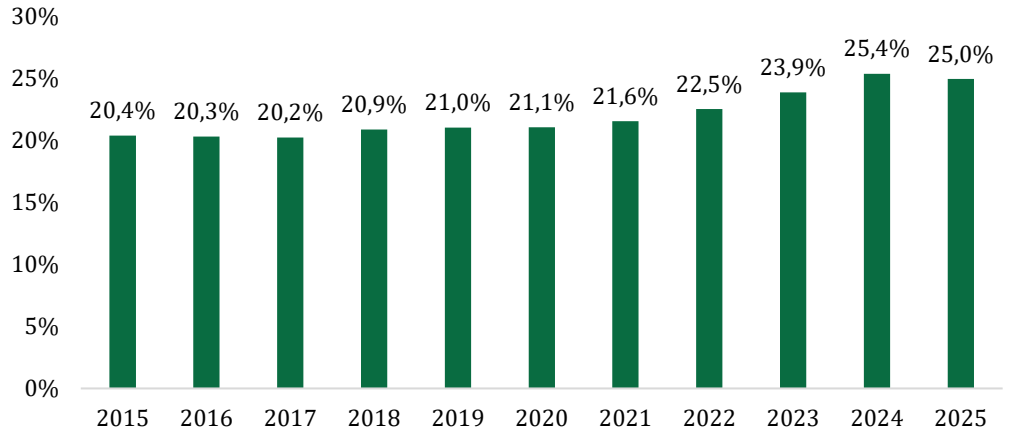
3.3.1. Les primes et indemnités constituent un complément de rémunération, depuis les débuts de la création de la fonction publique

Dans ses travaux, Emilien Ruiz[37] souligne la place des primes depuis la fin du 19ème siècle. Malgré la tentative de suppression et de rationalisation avec la création de la grille indiciaire après-guerre, les primes ont toujours constitué sur le temps long un mode de revalorisation de la rémunération des fonctionnaires. Il souligne comment « *la volonté initiale de supprimer les multiples indemnités et suppléments temporaires fut (…) oubliée* » : d'abord, parce que les gouvernements souhaitaient satisfaire aux « *revendications des catégories les moins favorisées* » ; ensuite, parce que les organisations syndicales furent ainsi poussées à tenter « *d'obtenir par d'autres voies une amélioration de [la] situation relative* » d'autres catégories. La « *véritable course aux indemnités qui en résulta conduisit à la réinstauration de différentiations selon les administrations menant à mal la volonté d'unification du système.* ».

3.3.2. Sous l'effet du gel du point d'indice et de nombreuses mesures catégorielles, la part du régime indemnitaire dans la rémunération individuelle des agents publics a progressé depuis 10 ans

Le régime indemnitaire est devenu *de facto* un substitut partiel à la faible revalorisation de la rémunération indiciaire. Il a pris une part croissante dans la rémunération globale, comme le montre le graphique 3.

Graphique 3 : Évolution de la part du régime indemnitaire dans la rémunération brute des fonctionnaires



Source : India Remu.

[37] Emilien RUIZ, « Mal payés puisque trop nombreux ? Jalons pour une histoire des traitements dans la fonction publique » paru dans : Fabien Cardoni et Michel Margairaz (dir.), *L'État des finances publiques en France (tome 2)*, Institut de la gestion publique et du développement économique, 2024, p. 119-145.

3.3.3. Pour l'agent, les primes perçues sont plus ou moins transparentes

La lisibilité de son régime indemnitaire repose sur un triptyque fragile : la fiche de paie, les documents fournis par les ressources humaines et le dialogue avec sa hiérarchie directe. Chacun joue un rôle distinct sans véritablement permettre une compréhension complète du régime indemnitaire :

- **la fiche de paie** constitue le premier support de compréhension, mais est aussi le plus limité. Elle apporte une information sur les montants réellement versés par primes. Elle permet à l'agent de contester d'éventuelles erreurs. Elles sont téléchargeables sur le site de l'espace numérique sécurisé de l'agent public (ENSAP) ;
- **les notes et fiches présentes sur l'intranet et les guides des directions des ressources humaines** tendent à rendre intelligible le montant de la prime, son calcul et son niveau d'individualisation. Le niveau de transparence est très variable d'un ministère à l'autre (le ministère de la Culture dispose d'un observatoire, le ministre de la Justice publie ses circulaires, ce qui n'est pas le cas au ministère de l'Intérieur). Par définition, ils comportent peu d'individualisation ;
- **le *manager* de l'agent** est l'intermédiaire naturel entre la règle appliquée et l'agent concerné. Il doit être en mesure d'apporter des explications contextualisées et de saisir, si nécessaire, la direction des ressources humaines. Il joue également un rôle dans l'attribution des primes à la performance, le montant de la rémunération étant alors lié au processus d'évaluation de l'agent.

L'agent dispose ainsi d'informations parfois fragmentées, sans vision globale. Le *manager* n'est pas toujours détenteur des informations pertinentes. Il peut par ailleurs exister des incohérences entre le discours porté par la direction des ressources humaines et celui de l'encadrant direct. Certains SIRH proposent de pallier cette asymétrie d'information grâce à des portails agents destinés à permettre à l'agent de mieux comprendre sa rémunération.

L'enquête réalisée par France stratégie (*cf. supra*) dans le cadre du rapport conforte ce constat en soulignant la faible lisibilité du régime indemnitaire pour les candidats à la fonction publique.

ANNEXE II

Cartographie des primes et indemnités

SOMMAIRE

1. ENVIRON 550 PRIMES ET INDEMNITÉS CONSTITUENT LE RÉGIME INDEMNITAIRE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT, POUR UNE RÉMUNÉRATION DE 19 MD€ EN 2025 4

1.1. 543 primes sont utilisées pour la paie des agents de la FPE en 2025, soit une baisse de 13,5 % du nombre de primes utilisées depuis 2015 4

1.2. Même si certaines primes se réfèrent à des dispositifs anciens, la mission n'a pas identifié de primes sans assise juridique 5

1.2.1. La mission n'a pas identifié de prime ou d'indemnité sans assise juridique 5

1.2.2. Les primes et indemnités ont une assise majoritairement réglementaire, et la moitié ont une assise juridique postérieure à 2008 6

1.2.3. La mission n'a pas identifié de primes et indemnités abrogées qui feraient toujours l'objet de versements 7

1.3. L'augmentation de la dépense budgétaire liée au régime indemnitaire n'a pas permis à la rémunération moyenne par agent de suivre le niveau de l'inflation sur la période 2020-2025 8

1.3.1. La rémunération indemnitaire de la FPE représente 19 Md€ en 2025, en augmentation de 62 % entre 2015 et 2025 8

1.3.2. La rémunération moyenne par agent a augmenté moins vite que l'inflation sur la période 2020-2025, et cette augmentation est principalement portée par l'évolution de la rémunération indemnitaire 9

1.4. En 2025, 185 primes bénéficient à moins de 100 agents, et de nombreuses primes représentent moins de 100 € par an et par agent 9

1.4.1. 125 primes et indemnités bénéficient à moins de 10 agents en 2025, mais représentent des montants conséquents pour les agents concernés 9

1.4.2. Au moins 22 primes représentent un montant moyen par agent inférieur à 100 € brut pour l'année 2025 10

2. UN TIERS DES PRIMES ET INDEMNITÉS SONT INTERMINISTÉRIELLES, ET LES MINISTÈRES DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'INTÉRIEUR ET DE L'ÉCONOMIE CONSERVENT DES RÉGIMES INDEMNITAIRES PROPRES 12

2.1. Hors ministère des Affaires étrangères, la part du régime indemnitaire dans la rémunération des ministères varie de 19 % au ministère de l'Éducation nationale à 37 % au ministère de l'Intérieur 12

2.1.1. L'évolution de la rémunération indemnitaire sur les dix dernières années est très hétérogène selon les ministères 12

2.1.2. Les ministères présentant les niveaux de rémunération moyenne les plus faibles ont davantage bénéficié des revalorisations indemnitaires sur les cinq dernières années 14

2.2. Les ministères de l'Éducation nationale, de l'Économie et de l'Intérieur conservent un nombre important de primes ministérielles 17

2.2.1. Les primes pluri ou interministérielles représentent près de la moitié de la rémunération indemnitaire de la FPE et 30 % du nombre des primes actives 17

2.2.2. Le nombre de primes utilisées est en diminution sur dix ans pour tous les ministères en dehors du ministère de l'Éducation nationale 20

2.2.3. Près de la moitié des dépenses du régime indemnitaire en 2025 est liée à des primes pluri ou interministérielles, certains ministères conservant des régimes indemnitaires spécifiques 20
2.2.4. Le niveau de passage des ministères au RIFSEEP reste hétérogène 22
2.3. La rémunération indemnitaire des agents peut fortement varier en fonction de leur ministère et de leur catégorie d'emploi 24
2.3.1. La part des primes et indemnités dans la rémunération des agents est la plus importante en moyenne pour la catégorie A (hors enseignants) et pour la catégorie B 24
2.3.2. La part de la rémunération indemnitaire dans la rémunération des agents varie fortement, au sein d'une même catégorie, selon le ministère de rattachement et selon l'emploi occupé 25

3. L'ÉTAT ASSURE LA PAIE À FAÇON POUR DE NOMBREUSES STRUCTURES PUBLIQUES, QUI ONT DES SYSTÈMES INDEMNITAIRES PLUS VARIÉS QUE LES MINISTÈRES 29

3.1. L'État assure la gestion de la paie pour plus de 400 structures publiques, en plus de ses ministères, comprenant plus de 500 000 agents en 2025 29
3.2. La part de l'indemnitaire dans la rémunération des agents des structures gérées en PAF par l'État est très hétérogène, ce qui s'explique notamment par un recours hétérogène aux vacataires 30

4. LE RÉGIME INDEMNITAIRE TRADUIT LES DIFFÉRENCES D'AFFECTATION ENTRE LES AGENTS, COMME ENTRE LES CONTRACTUELS ET LES FONCTIONNAIRES ET ENTRE LES HOMMES ET LES FEMMES 33

4.1. Les contractuels ont généralement une structure de rémunération différente de celle des fonctionnaires, avec une rémunération essentiellement indiciaire 33
4.2. Les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes sont accentués par la rémunération indemnitaire 34
4.2.1. Le régime indemnitaire est près de cinq fois plus inégalitaire entre les hommes et les femmes que la rémunération principale 34
4.2.2. 73 % des primes bénéficient en moyenne davantage aux hommes qu'aux femmes 36

Annexe II

Encadré 1 : Glossaire des termes employés dans l'annexe

- **Fonction publique d'État** (FPE) : l'ensemble des agents publics civils, titulaires, contractuels ou vacataires, qui travaillent pour l'administration de l'État ;
- **Ligne de paie** : ligne figurant sur les bulletins de paie, correspondant à un élément de rémunération. La rémunération des agents est calculée par la Direction générale des finances publiques ligne de paie par ligne de paie, leur somme constituant pour un agent sa rémunération brute, avant prélèvements sociaux et fiscalité ;
- **Rémunération principale** : partie de la rémunération composée du traitement indiciaire brut, de l'indemnité de résidence, du supplément familial de traitement et de la nouvelle bonification indiciaire ;
- **Rémunération indemnitaire (ou primes et indemnités)** : ensemble des lignes de paie non inclues dans la rémunération principale et ne relevant pas de la protection sociale. La liste exacte des éléments pris en compte est présentée dans la note méthodologique jointe au rapport. Il n'est pas fait de différence dans cette annexe entre les appellations de « primes » et « d'indemnités » ;

Toutes les rémunérations indiquées dans cette annexe sont des rémunérations brutes, avant toute retenue fiscale ou sociale.

Source : Mission.

1. Environ 550 primes et indemnités constituent le régime indemnitaire au sein de la fonction publique d'État, pour une rémunération de 19 Md€ en 2025

Via l'infocentre India Remu, la mission a recensé au titre du régime indemnitaire des agents de la fonction publique d'État (FPE), 1 209 lignes de paie différentes sur les années 2015 à 2025 incluses. Ces lignes de paie représentent une rémunération totale de 19 Md€ en 2025.

En 2025, 772 lignes de paie correspondant au régime indemnitaire des agents de la FPE sont effectivement utilisées. Ce nombre de lignes de paie du régime indemnitaire est en baisse de 9 % depuis 2015.

Encadré 2 : Exploitation des données de l'infocentre India Remu

La mission a eu accès aux données relatives à la rémunération des agents de la fonction publique d'État (FPE) par le biais de l'infocentre India Rému. Ces données sont exhaustives et permettent de décomposer finement la paie de chaque agent pour un mois et une année donnée, et de connaitre précisément les caractéristiques de l'agent (emploi, catégorie, genre notamment).

Ces données sont des données de paie, et non des données statistiques retraitées. Ces données reflètent donc les éventuelles erreurs de paie, comme le potentiel sur ou sous versement d'un élément de paie à un agent, assorties le cas échéant d'un rattrapage ou d'une correction *a posteriori*.

Pour chaque élément de rémunération le nombre d'agents correspond au nombre de personnes distinctes ayant perçu au moins une fois dans l'année cet élément de rémunération, et ce quel que soit le montant de celui-ci, sa nature ou le statut de l'agent. Autrement dit, cet indicateur du nombre d'agents ne reflète pas le nombre d'emplois concernés ou le nombre d'équivalents temps-plein, et les informations sur le nombre d'agents doivent être interprétées avec précaution et servent d'ordre de grandeur pour identifier les primes les plus importantes en nombre de bénéficiaires.

L'ensemble de ces lignes de rémunération sont brutes de toutes cotisations sociales et de toute fiscalité. En effet, l'application des cotisations sociales et de la fiscalité se fait de manière séparée (non contractée avec les rémunérations) sur les feuilles de paie.

La mission a réalisé ses analyses sur la période 2015-2025 incluses. La mission a eu accès aux données de manière exhaustive sur la période 2021-2025, et à des données historiques, et agrégées pour la période 2015-2020. Ces dernières données ne permettent notamment pas sur cette période 2015-2020 de détailler les caractéristiques des agents.

Source : Mission.

1.1. 543 primes sont utilisées pour la paie des agents de la FPE en 2025, soit une baisse de 13,5 % du nombre de primes utilisées depuis 2015

Les 772 lignes de paie actives en 2025 représentent seulement 543 primes différentes, certaines lignes se rapportant à la même prime ou indemnité (*cf.* encadré 3). Sur l'ensemble de la période 2015-2025, 835 primes différentes ont été utilisées.

Le nombre de primes utilisées est en baisse de 13,5 % en 2025 par rapport à 2015 : le nombre de primes a été sensiblement constant entre 2015 et 2020 (environ 630 primes) avant de baisser de manière importante en 2021 (542 cette année-là, et maintien entre 540 et 560 primes depuis, *cf.* tableau 1).

Tableau 1 : Nombre de primes et indemnités utilisées pour la paie des agents de la FPE

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre de primes utilisées	628	643	643	650	624	630	542	558	560	555	543

Source : India Remu.

Encadré 3 : Primes et lignes de paie

Les données de paie recensées par l'application India Remu sont organisées par ligne de paie (comme elles apparaissent sur les bulletins de salaire). Néanmoins une même prime peut donner lieu à plusieurs lignes de paie :

- par exemple si une prime est versée de deux manières différentes, avec un versement mensuel et un versement trimestriel, deux lignes de paie seront utilisées ;
- une prime déclinée en plusieurs barèmes, en fonction des catégories ou des groupes d'emploi, peut constituer plusieurs lignes de paie. Par exemple, l'indemnité de résidence à l'étranger représente 16 lignes de paie, et l'allocation complémentaire de fonctions du ministère des finances représente 103 lignes de paie.

Afin de recenser le nombre de primes réellement en usage chaque année, la mission a donc conduit un travail de regroupement des lignes de paie, en considérant que deux lignes de paie se rapportaient à une même prime ou indemnité si 1. elles se rapportaient au même fondement juridique et 2. elles avaient le même nom.

Source : Mission.

1.2. Même si certaines primes se réfèrent à des dispositifs anciens, la mission n'a pas identifié de primes sans assise juridique

1.2.1. La mission n'a pas identifié de prime ou d'indemnité sans assise juridique

La plupart (76 %) des lignes de paie recensées dans l'infocentre India Remu comportent une référence juridique permettant de remonter précisément au texte source de la prime. Les vérifications effectuées par échantillonnage par la mission montrent que les références juridiques indiquées dans India Remu sont correctes, même si des modifications de textes ont pu intervenir sans que cela ne soit reporté dans l'application.

La mission a également effectué par échantillonnage un travail de recherche des références juridiques des lignes de paie qui ne disposaient pas de cette référence dans India Remu. La mission n'a pas pu identifier de prime ou d'indemnité sans assise juridique valable à la date des versements. Néanmoins, l'existence de multiples primes avec le même « nom courant » peut induire, sans référence juridique claire indiquée en complément, une difficulté à retracer la définition de chaque prime. Par exemple, il existe :

- trois primes différentes référencées comme « primes de fidélisation », qui renvoient en réalité à des dispositifs distincts (respectivement, dans la direction générale de l'aviation civile, dans la police nationale et dans l'éducation nationale) ;
- trois primes différentes référencées comme des « majorations familiales » mais renvoyant en fait à des dispositifs différents.

1.2.2. Les primes et indemnités ont une assise majoritairement réglementaire, et la moitié ont une assise juridique postérieure à 2008

D'après le code général de la fonction publique (CGFP), les primes et indemnités attribuées aux agents publics sont instituées par une disposition soit législative soit réglementaire[1]. Parmi les primes dont la mission a pu retracer la référence juridique, la majorité sont fondées sur au moins un décret (662 primes, soit 91 % des primes, *cf.* tableau 2).

Tableau 2 : Type de source juridique référencée

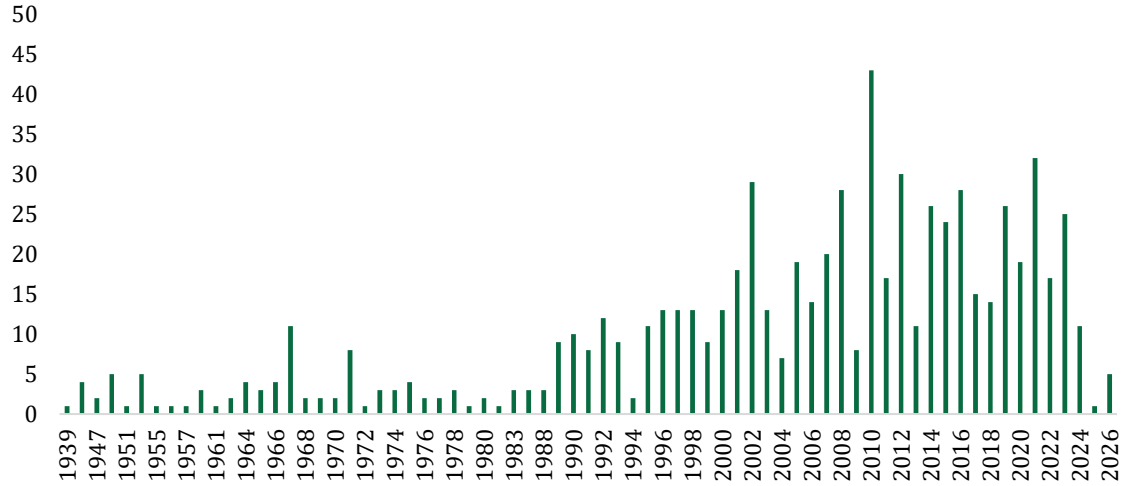
Loi	Décret	Décision ministérielle ou arrêté	Autres (règlement, convention
18	609	21	14

Source : India Remu. Note : une prime ou indemnité peut comporter plusieurs références juridiques de type différent.

Parmi les primes comportant dans India Remu une référence juridique, 53 % ont une référence postérieure à l'année 2008, et 72 % une référence postérieure à l'année 2000. À l'inverse, 10 % des primes ont une référence juridique antérieure à 1970, dont 11 primes pour la seule année 1967[2] (*cf.* graphique 1). Les deux primes les plus anciennes – et toujours en vigueur - sont deux primes du ministère de l'Économie et des finances liées à la performance des agents :

- la prime de répartition contentieuse de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), instituée en 1939[3], qui affecte aux agent de cette direction une proportion des sommes recouvrées dans le cadre de la lutte contre la fraude douanière ;
- la prime de rendement de l'actuelle direction générale des finances publiques (DGFiP), instituée en 1945[4], mais elle-même reprise d'une prime instituée en 1926 pour récompenser les agents des finances publiques.

Graphique 1 : Répartition des primes et indemnités selon la date de référence juridique recensée par la mission dans India Remu



Source : India Remu.

[1] Article L. 712-1 du CGFP.

[2] Par exemple les indemnités de travaux salissants, de travaux insalubres et de conducteur civil de poids lourd du ministère des Armées.

[3] Décret du 8 avril 1939 modifiant l'article 391 du code des douanes.

[4] Décret n°45-1753 du 6 août 1945 relatif aux primes de rendement pouvant être attribuées aux fonctionnaires des finances.

De nombreuses déclinaisons de primes peuvent être adossées à un unique texte juridique. Ainsi par exemple les heures supplémentaires années (HSA) et effectives (HSE)[5] du ministère de l'Éducation nationale, qui font partie des primes les plus importantes – en montant comme en nombre d'agents concernés – de l'ensemble de la fonction publique (respectivement 175 et 100 M€ en 2025) sont fondées sur un décret de 1950[6], quoique ce décret ait été modifié régulièrement depuis[7]. Les HSA regroupent en réalité 13 lignes de paie, qui correspondent à deux dispositifs « empilés » : les HSA d'une part, et une majoration de la première HSA effectuée d'autre part. Les HSE recouvrent 31 lignes de paie allant de l'accompagnement des stages de réussite en seconde à la réalisation de cours d'anglais renforcé en passant par l'accompagnement aux devoirs.

1.2.3. La mission n'a pas identifié de primes et indemnités abrogées qui feraient toujours l'objet de versements

Des primes et indemnités peuvent être abrogées et pourtant continuer à faire l'objet de versements à certains agents, dans le cadre de clauses dites « du grand-père » : dans ces cas, la prime ou l'indemnité est éteinte, sauf pour un nombre restreint d'agents, qui percevaient la prime avant son abrogation et qui continueront à la percevoir pendant un temps donné ou jusqu'à ce que leur situation évolue (changement de poste ou de corps, passage à la retraite notamment).

La mission a identifié au moins 22 primes et indemnités ayant fait l'objet d'un texte d'abrogation et correspondant à des versements au titre de l'année 2025, pour un montant de 5,7 M€ en 2025 (*cf.* tableau 3). Toutes ces primes et indemnités sont versées dans le cadre d'une extinction « en sifflet », avec la « clause du grand-père », c'est à dire faisant l'objet dans chaque cas d'une abrogation assortie d'exceptions relatives :

- soit à certaines catégories d'emploi ou de corps, comme c'est le cas par exemple de l'indemnité de sujétions spéciales des personnels de direction du ministère de l'Éducation nationale, qui a été supprimée en 2012 sauf pour les directeurs adjoints de section d'enseignement général et professionnel adapté ;
- soit à l'ensemble des personnels bénéficiant antérieurement de cette prime ou indemnité. C'est par exemple le cas de l'indemnité dite de « vacation de traitement des conseillers d'État en service extraordinaire », qui reste dévolue aux agents antérieurement bénéficiaires « jusqu'au terme de leurs fonctions ou jusqu'à leur changement de statut. »[8]

D'autres primes peuvent avoir été abrogées en 2024, mais avoir fait l'objet de derniers versements en 2025 au titre de l'année précédente, comme c'est par exemple le cas de la part résultats de l'indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats (IFRR) pour les personnels de direction des établissements scolaires, versée en 2025 au titre des résultats de l'année 2024.

[5] Les HSA correspondent aux heures supplémentaires effectuées de manière permanente en sus des horaires de service par les enseignants, alors que les HSE correspondent aux heures ponctuelles et non récurrentes.

[6] Décret n°50-1253 du 6 octobre 1950 fixant les taux de rémunération des heures supplémentaires d'enseignement effectuées par des personnels enseignants des établissements d'enseignement du second degré.

[7] Les dernières modifications datant de 2024.

[8] Décret n° 2018-134 du 27 février 2018 relatif à l'indemnité des conseillers d'État en service extraordinaire nommés en application du II de l'article L. 121-4 du code de justice administrative.

Tableau 3 : Exemples de primes et indemnités abrogées mais faisant l'objet d'extinction « en sifflet » avec des versements en 2025

Prime / Indemnité	Décret d'abrogation	Date d'effet	Montant versé en 2025
Indemnité de sujétions spéciales	Décret n° 2012-933	01/08/2012	4 917 997 €
Indemnité forfaitaire pour résultats et responsabilités (IFRR) — part résultats	Décret n° 2024-803	01/12/2024	175 357 €
Prime d'attractivité — stagiaires (dite « prime Grenelle stagiaires »)	Décret n° 2023-626	19/07/2023	43 375 €

Source : India Remu.

1.3. L'augmentation de la dépense budgétaire liée au régime indemnitaire n'a pas permis à la rémunération moyenne par agent de suivre le niveau de l'inflation sur la période 2020-2025

1.3.1. La rémunération indemnitaire de la FPE représente 19 Md€ en 2025, en augmentation de 62 % entre 2015 et 2025

La rémunération brute indemnitaire totale des agents de la FPE, hors militaires, représente 19,1 Md€ en 2025 (*cf.* tableau 4), en augmentation de 62 % sur dix ans. L'évolution de la rémunération indemnitaire a été beaucoup plus rapide - dans un contexte par ailleurs d'inflation marquée - sur la période 2020-2025 que sur la période 2015-2020.

L'augmentation sur dix ans de la rémunération totale de la FPE est, en volume, portée à 61 % par l'augmentation de la rémunération principale (+11,4 Md€ sur 2015-2025), et à 39 % par l'augmentation de la rémunération indemnitaire (+7,2 Md€ sur la même période). **Néanmoins, la dynamique d'augmentation est beaucoup plus forte pour la rémunération indemnitaire** : elle a augmenté plus de deux fois plus vite que la rémunération principale entre 2015 et 2025, et trois fois plus vite entre 2020 et 2025.

Tableau 4 : Évolution de la rémunération de l'ensemble des agents de la FPE entre 2015 et 2025 (en M€)

	2015	2020	2025	Évolution 2015-2025	Évolution 2020-2025
Rémunération principale	46 085	50 358	57 483	24,7 %	14,1 %
Rémunération indemnitaire	11 812	13 443	19 111	61,8 %	42,2 %
Rémunération totale	**57 897**	**63 801**	**76 594**	**32,3 %**	**20,1 %**
Part de l'indemnitaire dans la rémunération totale	**20,4 %**	**21,1 %**	**25,0 %**	**4,6** %	**3,9 %**

Source : India Remu.

Cette dynamique différenciée se traduit mécaniquement par une augmentation de la part indemnitaire dans la rémunération des agents de l'État, part qui représente en moyenne 25 % en 2025, contre seulement 20,4 % en 2015. Cette augmentation est principalement portée par les cinq dernières années : la part de la rémunération indemnitaire a augmenté légèrement entre 2015 et 2020 (de 20,4 à 21,1 %), et a ensuite fortement augmenté sur les cinq dernières années (passage de 21,1 à 25 %).

1.3.2. La rémunération moyenne par agent a augmenté moins vite que l'inflation sur la période 2020-2025, et cette augmentation est principalement portée par l'évolution de la rémunération indemnitaire

La rémunération moyenne par agent dans la FPE a augmenté de 12,1 % entre 2020 et 2025, soit moins que l'inflation sur cette période (+20,9 %). Ces chiffres sont inférieurs à ceux présentés dans la partie précédente, car ils sont rapportés au nombre d'agents rémunérés dans la FPE, qui sont en augmentation de 7,1 % entre 2020 et 2025[9].

Dans la mesure où la rémunération principale constitue la majeure partie de la rémunération des agents, l'augmentation du niveau de la rémunération est principalement portée par l'augmentation de la rémunération principale sur la période 2015-2025 (+3 527 € en dix ans, contre 3 142 € pour la rémunération indemnitaire), quand bien même la dynamique d'augmentation est beaucoup plus forte pour la rémunération indemnitaire (cinq fois plus forte sur la période 2020-2025, avec une hausse de 32,7 % contre 6,6 %) (*cf.* tableau 5).

Tableau 5 : Évolution de la rémunération moyenne par agent entre 2015 et 2025

	2015	2020	2023	2024	2025	Évolution 2015-2025	Évolution 2020-2025
Rémunération principale	25 854 €	27 574 €	28 242 €	28 552 €	29 380 €	13,6 %	6,6 %
Rémunération indemnitaire	6 626 €	7 361 €	8 858 €	9 710 €	9 768 €	47,4 %	32,7 %
Rémunération totale	**32 480 €**	**34 935 €**	**37 100 €**	**38 262 €**	**39 148 €**	**20,5 %**	**12,1 %**

Source : India Remu.

1.4. En 2025, 185 primes bénéficient à moins de 100 agents, et de nombreuses primes représentent moins de 100 € par an et par agent

1.4.1. 125 primes et indemnités bénéficient à moins de 10 agents en 2025, mais représentent des montants conséquents pour les agents concernés

125 primes et indemnités bénéficient à moins de 10 agents en 2025 sur l'ensemble de la FPE[10]. Le montant total versé pour ces primes et indemnités représente 3,2 M€ en 2025, soit une moyenne de 26,9 k€ de versé par prime sur l'année 2025.

La majorité de ces primes et indemnités, si elles ne bénéficient qu'à peu d'agents, représentent des montants substantiels par agent. Ainsi, près de 40 % de ces primes représentent un total versé de plus de 10 000 € en 2025, soit un montant moyen versé par agent bénéficiaire supérieur à 1 000 € sur cette année 2025. La prime la plus importante est la prime de départ en retraite des personnels marins de l'équipement du ministère de l'Économie et des finances, pour un total de 516 k€ en 2025.

[9] Ce chiffre renvoie au nombre d'agents rémunérés, sans prise en compte du temps de travail. Sur la même période, le nombre d'équivalents temps plein (ETP) a augmenté de seulement 3 %.

[10] En application des règles dudit secret statistique, il n'est pas possible d'afficher le nombre précis d'agents touchant une prime, lorsque ce nombre d'agents est inférieur à dix.

Tableau 6 : Exemple de primes et indemnités ayant bénéficié à moins de 10 agents en 2025

Prime	Montant 2025
Prime de départ à la retraite personnels des marins de l'équipement	516 211 €
Majoration salaire à l'étranger – Ouvriers du ministère de la Défense	269 877 €
Indemnité différentielle - aviation civile	145 713 €
Prime de précarité des personnels de restaurant de l'administration des finances et des marins de l'équipement	69 026 €
Indemnité de bord ouvriers du ministère de la défense	14 554 €
Frais représentation conseil d'État, vice-président conseil d'État et président des cours administratives d'appel	14 368 €
Prime de fonction - ouvriers DGAC et Météo-France	3 105 €
Indemnité spéciale protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)	155 €

Source : India Remu.

Par ailleurs, 60 primes et indemnités sur le périmètre des ministères concernent entre 10 et 100 agents en 2025 (*cf.* tableau 7). **Parmi ces primes et indemnités, 38 ne concernent qu'un seul ministère, dont 7 le ministère de l'Éducation nationale, et 6 le ministère de l'Intérieur.** Ces primes représentent des montant importants pour les agents concernés, avec 3 055 € en moyenne par agent par an en 2025 pour ces primes.

Au total, sur le périmètre des ministères, ce sont donc 185 primes qui concernent moins de 100 agents en 2025.

Tableau 7 : Exemple de primes avec moins de 100 d'agents bénéficiaires en 2025

	Montant total	Nombre d'agents bénéficiaires	Montant annuel moyen par agent bénéficiaire
Indemnité séjour personnels civils places suite des forces françaises en Allemagne	98 838 €	29	3 408 €
Prime rendement allouée aux personnels CRC, DREE, ministère agriculture, emploi, équipement, IGF	152 949 €	31	4 934 €
Allocation garantie marquage	200 €	32	6 €
Indemnité petit équipement	3 278 €	32	102 €
Rémunération recueil procurations	11 751 €	36	326 €
Prime spéciale accréditation. responsabilité pédagogique - DGAC	150 764 €	46	3 277 €
Indemnité journalière sécurisation navires	47 750 €	48	995 €
Indemnité encadrement séjour cohésion	53 044 €	49	1 083 €

Source : India Remu.

1.4.2. Au moins 22 primes représentent un montant moyen par agent inférieur à 100 € brut pour l'année 2025

22 primes[11] **représentent un montant moyen annuel par agent bénéficiaire de moins de 100 € en 2025** (*cf.* tableau 8). Ces primes peuvent concerner, pour un faible montant, un très grand nombre d'agents, ou bien être ciblées sur un nombre d'agents très restreint.

[11] En dehors des primes et indemnités dont il n'est pas possible de connaitre le nombre d'agents bénéficiaires, par respect pour le secret statistique (primes bénéficiant à moins de dix agents).

Dans le premier cas par exemple :

- l'indemnité différentielle par rapport au SMIC (qui prévoit, depuis 1991[12], que les agents publics ne puissent pas percevoir une rémunération inférieure au Smic), concerne près de 40 000 agents, pour un moyen annuel moyen en 2025 de 9 € par agent, soit moins d'un euro par mois ;
- l'indemnité entretien habillement, qui bénéficie aux agents de la police nationale et à ceux de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), soit 125 k-agents en 2025, représente 76 € en moyenne par agent sur l'année 2025.

Dans le second cas par exemple :

- l'allocation garantie marquage représente 6 € en moyenne pour 32 agents, tous ministères confondus en 2025, soit un montant total versé de 200 € en 2025 ;
- l'indemnité habillement chaussures[13], qui prévoit une indemnisation pour les agents sur un poste comportant une usure particulière des chaussures, bénéficie à 93 agents dans l'État (répartis à équivalence entre les ministères de l'Éducation nationale, de l'Économie et de l'Intérieur), pour un montant annuel moyen de 31 € en 2025, soit moins de 3 € en moyenne par mois.

Tableau 8 : Exemples de primes et indemnités avec un montant de moins de 100 € par agent bénéficiaire en 2025

	Montant annuel moyen par agent bénéficiaires en 2025	Montant total en 2025	Nombre d'agents bénéficiaires en 2025
Indemnité forfaitaire des enseignants	4 €	24 756 €	5 673
Allocation de garantie de marquage	6 €	200 €	32
Indemnité différentielle de SMIC	9 €	351 625 €	39 334
Indemnité d'habillement et de chaussures	31 €	2 842 €	93
Indemnité pour travaux salissants - ouvriers du ministère des armées	37 €	98 685 €	2 693
Communication pour le contrôle des élections	61 €	37 379 €	609
Indemnité de quartier prioritaire des agents enquêteurs de l'INSEE	71 €	60 528 €	855
Indemnité d'entretien de l'habillement	76 €	9 588 247 €	125 520
Indemnité de service aérien technique	77 €	12 908 €	167
Indemnité de repas	79 €	126 710 €	1 599
Indemnité de conducteur de poids lourd	80 €	42 083 €	523
Indemnité pour travail dominical	99 €	9 845 098 €	99 884

Source : India Remu.

[12] Décret n° 91-769 du 2 août 1991 institue une indemnité différentielle.

[13] Décret n° 60-1302 du 5 décembre 1960, modifié par le décret n° 74-720 du 14 août 1974.

2. Un tiers des primes et indemnités sont interministérielles, et les ministères de l'Éducation nationale, de l'Intérieur et de l'Économie conservent des régimes indemnitaires propres

2.1. Hors ministère des Affaires étrangères, la part du régime indemnitaire dans la rémunération des ministères varie de 19 % au ministère de l'Éducation nationale à 37 % au ministère de l'Intérieur

2.1.1. L'évolution de la rémunération indemnitaire sur les dix dernières années est très hétérogène selon les ministères

Le montant de la rémunération indemnitaire a augmenté de 62 % entre 2015 et 2025 (*cf.* partie 1.3). Cette évolution est néanmoins différenciée entre les ministères. Ainsi, ce montant a plus que doublé au ministère de l'Éducation nationale (porté par les revalorisations ministérielles de 2023 et de 2024), alors qu'il est resté stable au ministère de l'Économie et des finances, et même diminué de -11 % au ministère des Affaires sociales (*cf.* tableau 9). Ces variations peuvent s'expliquer autant par des politiques indemnitaires différentes que par des effets de périmètre.

A titre d'illustration, l'augmentation de la rémunération indemnitaire du ministère de l'Éducation nationale s'explique principalement par :

- les augmentations des enveloppes de l'ISOE et de l'ISAE[14], respectivement de 123 % et de 149 % entre 2020 et 2025, pour atteindre respectivement 1,8 Md€ et 1,1 Md€ en 2025, soit 43 % de la rémunération indemnitaire du ministère. Cette augmentation s'est inscrite dans le cadre du Pacte enseignant, en contrepartie de l'attribution de missions supplémentaires aux enseignants, comme l'accompagnement aux devoirs, à l'orientation des élèves et la participation aux remplacements d'enseignants (*cf.* monographie V) ;
- l'introduction depuis 2021 de la « prime Grenelle[15] » dans le cadre de l'accord dit du « Grenelle de l'Éducation » qui bénéficie à tous les enseignants titulaires et contractuels, ainsi qu'aux conseillers principaux d'éducation (CPE) et psychologues de l'éducation nationale, en début et milieu de carrière. Cette prime représente 670 M€ en 2025 ;
- l'augmentation du nombre d'agents rémunérés, de 10 % sur cette période, qui s'explique par la récupération, par ce ministère, de la gestion directe de la paie des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) et, partiellement, des assistants d'éducation (AED), avant cela rémunérés par les établissements publics locaux d'enseignement (EPLE).

[14] Indemnité de suivi et d'orientation des élèves (second degré) et Indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (premier degré).

[15] Décret n° 2021-276 du 12 mars 2021 instituant une prime d'attractivité pour certains personnels enseignants et d'éducation relevant du ministre chargé de l'éducation nationale ainsi que pour certains psychologues de l'éducation nationale.

Tableau 9 : Évolution de la rémunération indemnitaire par ministère (en M€)

	2015	2020	2025	Évolution 2015-2025	Évolution 2020-2025
Affaires sociales	206	192	184	- 10,8 %	- 3,9 %
Agriculture	258	274	366	42,1 %	33,6 %
Armées (personnels civils)	566	633	758	34,0 %	19,9 %
Culture	66	81	119	79,9 %	45,8 %
Économie et finances	1 978	1 947	1 938	- 2,0 %	- 0,5 %
Éducation nationale	4 426	5 260	9 272	109,5 %	76,3 %
Europe et affaires étrangères	476	471	545	14,4 %	15,7 %
Intérieur[16]	1 932	2 446	3 292	70,4 %	34,6 %
Justice	798	1 025	1 511	89,3 %	47,4 %
Services du Premier ministre	188	177	229	21,9 %	29,2 %
Transition écologique[17]	918	926	1 029	12,0 %	11,1 %
Total général	**11 812**	**13 432**	**19 111**	**61,8 %**	**42,2 %**

Source : India Remu.

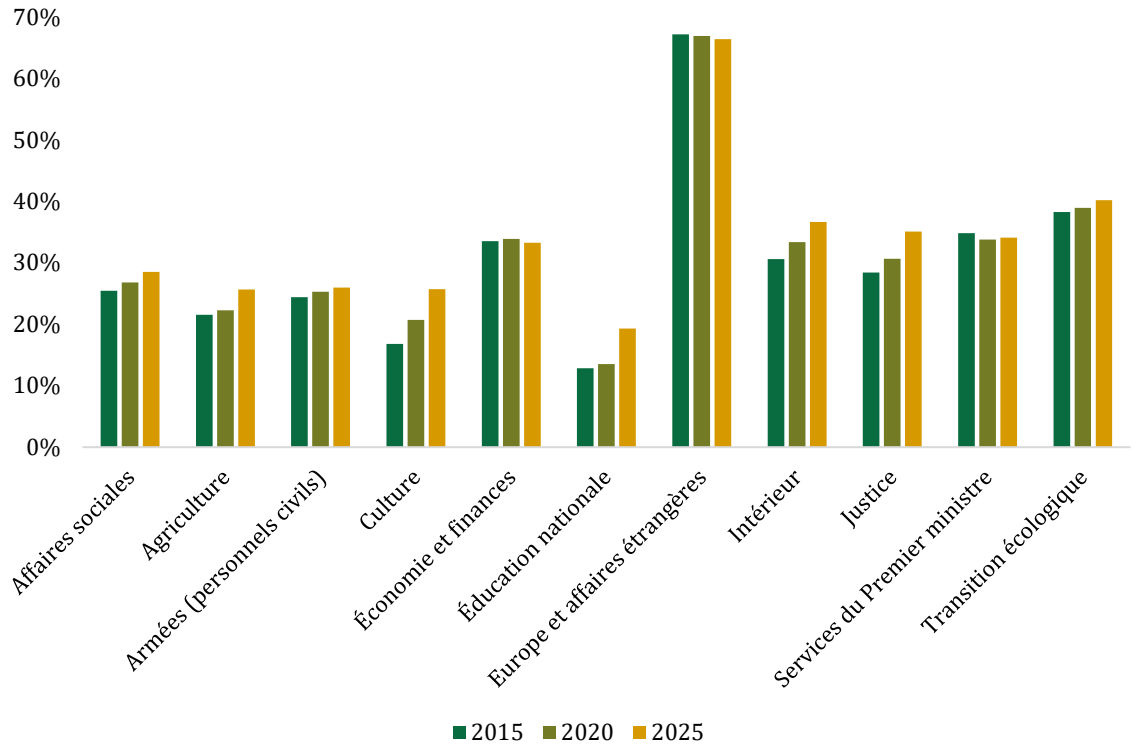
La part de la rémunération indemnitaire dans la rémunération totale de chaque ministère est également hétérogène. Cette part varie, en 2025, de 19 % au ministère de l'Éducation nationale à 67 % au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères. Cette hétérogénéité s'explique en partie par les particularités de chaque ministère, sur le plan des missions, de la structure des ressources humaines et du contexte historique. Ainsi, le niveau indemnitaire important au sein du ministère des Affaires étrangères est principalement lié à l'indemnité de résidence à l'étranger (*cf.* monographie I). Le ministère de l'Intérieur se distingue par une proportion importante de ses agents au sein des « corps en tenue », dont l'activité comporte des sujétions particulières (déplacements, disponibilité) qui font l'objet de primes et indemnités dédiées. Enfin, les agents du ministère de l'Éducation nationale sont principalement (à plus de 80 %) des enseignants, pour lesquels la part indemnitaire, et notamment les parts variables, sont historiquement faibles. Néanmoins, pour la plupart des ministères, cette part est comprise entre 25 et 35 % (*cf.* graphique 2).

En termes de dynamique, la part indemnitaire de la rémunération a augmenté entre 2015 et 2025 pour tous les ministères, sauf pour le ministère de l'Économie et pour celui des Affaires étrangères. Cette part a particulièrement augmenté au sein du ministère de l'Éducation nationale et de celui de la Culture, deux ministères pour lesquels le niveau initial de rémunération indemnitaire était particulièrement faible. Les ministères de la Justice et de l'Intérieur, où le niveau de la rémunération indemnitaire était déjà élevé, ont bénéficié également d'augmentations substantielles de cette rémunération indemnitaire (plus de 30 % en moyenne par agent en 4 ans). Inversement, le ministère de l'Économie se distingue par une évolution particulièrement faible de cette rémunération indemnitaire.

[16] Pour le ministère de l'Intérieur, les chiffres présentés sont ceux de 2024 (les chiffres consolidés de 2025 n'étant pas disponibles).

[17] Pour le ministère de la Transition écologique, les chiffres présentés sont ceux de 2024 (les chiffres consolidés de 2025 n'étant pas disponibles).

Graphique 2 : Part de la rémunération indemnitaire dans l'ensemble de la rémunération pour chaque ministère, en 2015, 2020 et 2025



Source : India Remu. Note : pour le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Transition écologique, les données ne sont pas disponibles pour l'année 2025, et sont donc présentées pour l'année 2024.

2.1.2. Les ministères présentant les niveaux de rémunération moyenne les plus faibles ont davantage bénéficié des revalorisations indemnitaires sur les cinq dernières années

En dehors du ministère des Affaires étrangères (où les rémunérations moyennes sont tirées par les indemnités de résidence à l'étranger), la rémunération brute moyenne des agents varie de 38 000 € au ministère de l'Agriculture et au ministère de l'Éducation nationale à 45 000 € au ministère de la Transition écologique, et même 54 000 € au sein des services du Premier ministre (*cf.* graphique 3).

Entre 2020 et 2025, les agents des ministères présentant les niveaux de rémunération moyens les plus faibles ont bénéficié d'une évolution indemnitaire plus importante. Ainsi, les agents des ministères de la Culture, de l'Éducation nationale et de la Justice ont vu leur rémunération indemnitaire moyenne augmenter de plus d'un tiers entre 2020 et 2025 (*cf.* tableau 10).

Annexe II

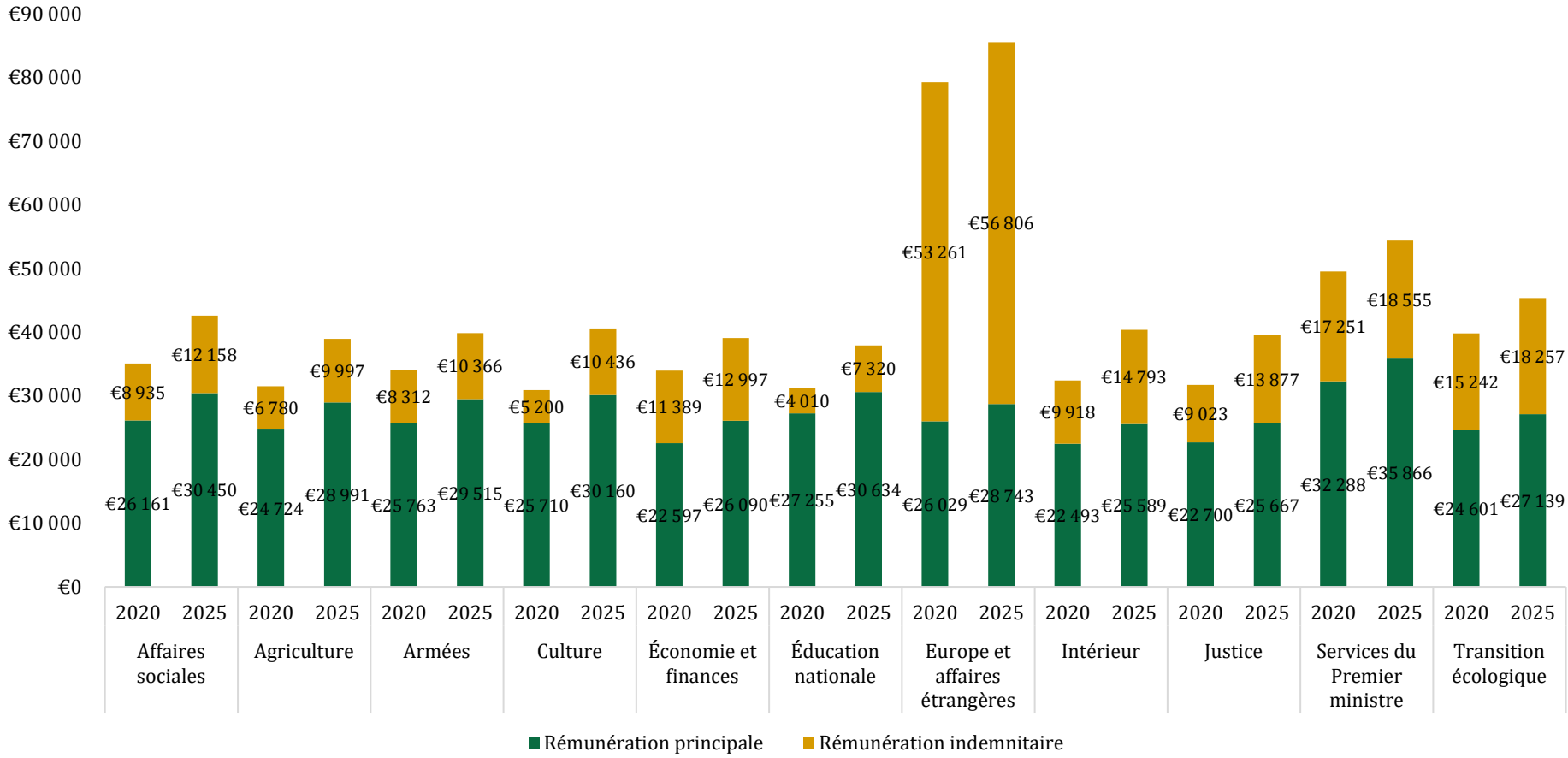
Tableau 10 : Évolutions de la rémunération indiciaire et indemnitaire moyenne des agents selon le niveau moyen de rémunération par ministère sur 2020-2025

	Rémunération totale moyenne 2025	*dont rémunération principale*	*dont rémunération indemnitaire*	Évolution rémunération totale 2020-2025	Évolution rémunération principale 2020-2025	Évolution rémunération indemnitaire 2020-2025
Europe et affaires étrangères	85 549 €	*28 743 €*	*56 806 €*	4,4 %	6,0 %	3,6 %
Services du Premier ministre	54 420 €	*35 866 €*	*18 555 €*	13,8 %	13,2 %	14,9 %
Transition écologique	45 396 €	*27 139 €*	*18 257 €*	3,3 %	1,1 %	6,7 %
Affaires sociales	42 608 €	*30 450 €*	*12 158 €*	16,3 %	13,6 %	23,7 %
Culture	40 596 €	*30 160 €*	*10 436 €*	21,2 %	13,6 %	50,3 %
Intérieur	40 381 €	*25 589 €*	*14 793 €*	14,3 %	8,7 %	25,5 %
Armées	39 881 €	*29 515 €*	*10 366 €*	12,8 %	11,7 %	15,9 %
Justice	39 544 €	*25 667 €*	*13 877 €*	18,3 %	10,7 %	35,3 %
Économie et finances	39 088 €	*26 090 €*	*12 997 €*	5,5 %	6,6 %	3,5 %
Agriculture	38 987 €	*28 991 €*	*9 997 €*	11,5 %	6,6 %	28,3 %
Éducation nationale	37 954 €	*30 634 €*	*7 320 €*	12,4 %	4,9 %	60,2 %

Source : India Remu. Note : pour le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Transition écologique, les données ne sont pas disponibles pour l'année 2025, et les analyses sont donc présentées en prenant l'année 2024 à la place de 2025.

Annexe II

Graphique 3 : Rémunération moyenne indiciaire et indemnitaire par agent par ministère en 2020 et en 2025



Source : India Remu. Note : pour le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Transition écologique, les données ne sont pas disponibles pour l'année 2025, et les analyses sont donc présentées en prenant l'année 2024 à la place de 2025.

2.2. Les ministères de l'Éducation nationale, de l'Économie et de l'Intérieur conservent un nombre important de primes ministérielles

2.2.1. Les primes pluri ou interministérielles représentent près de la moitié de la rémunération indemnitaire de la FPE et 30 % du nombre des primes actives

Les primes et indemnités peuvent être rattachées à un ministère ou bien être considérées comme pluri ou interministérielles[18] (*cf.* encadré 4). Selon cette méthode de classification, près d'un tiers (30 %) des primes et indemnités peuvent être considérées comme pluri ou interministérielles en 2025. Ces primes représentent la moitié de la rémunération indemnitaire.

Plusieurs ministères se distinguent néanmoins par un nombre conséquent – et une rémunération indemnitaire associée – de primes et indemnités ministérielles :

- le ministère de l'Éducation nationale, avec plus de 100 primes ministérielles, qui représentent près d'un tiers de la rémunération indemnitaire de la FPE du fait du nombre de fonctionnaires touchés. Ce nombre de primes est en hausse depuis dix ans ;
- le ministère de l'Intérieur, avec environ 45 primes et indemnités ministérielles en 2024, en baisse par rapport aux 56 primes en 2015, mais en hausse par rapport à l'étiage de 2021 (38 primes) ;
- le ministère des Armées, pour le personnel civil, avec 47 primes en 2025, en baisse par rapport aux 63 primes ministérielles en 2015.

Encadré 4 : Rattachement des primes à un ministère

Il est possible de rattacher une prime ou une indemnité à un ministère de deux manière différentes :

- soit, en amont du versement de cette prime, par analyse de son texte juridique source, qui peut préciser les agents, corps ou ministères bénéficiaires. Cette méthode est la plus exacte, mais impose de disposer et d'étudier tous les textes juridiques sources ;
- soit, en aval du versement de cette prime, en étudiant le rattachement ministériel des agents qui bénéficient de cette prime.

Étant donné le nombre de primes et indemnités considérées, la mission a utilisé la seconde méthode, et a opéré une classification des primes selon leur ministère apparent de rattachement sur les années 2015 à 2025, avec le critère suivant :

- une prime pour laquelle, sur l'année considérée, plus de 95 % des agents bénéficiaires relèvent d'un seul ministère est considérée comme étant *rattachée* à ce ministère (les autres agents bénéficiaires pouvant être essentiellement en position normale d'activité (PNA) de ce ministère vers les autres ministères concernés) ;
- une prime qui ne respecte pas cette condition, et qui donc concerne des bénéficiaires ventilés dans plusieurs ministères, est considérée comme *pluri* ou *interministérielle.*

Source : Mission.

[18] Les primes relevant du secret statistique ne peuvent être rattachées à un ministère au vu du nombre trop réduit de bénéficiaires.

Annexe II

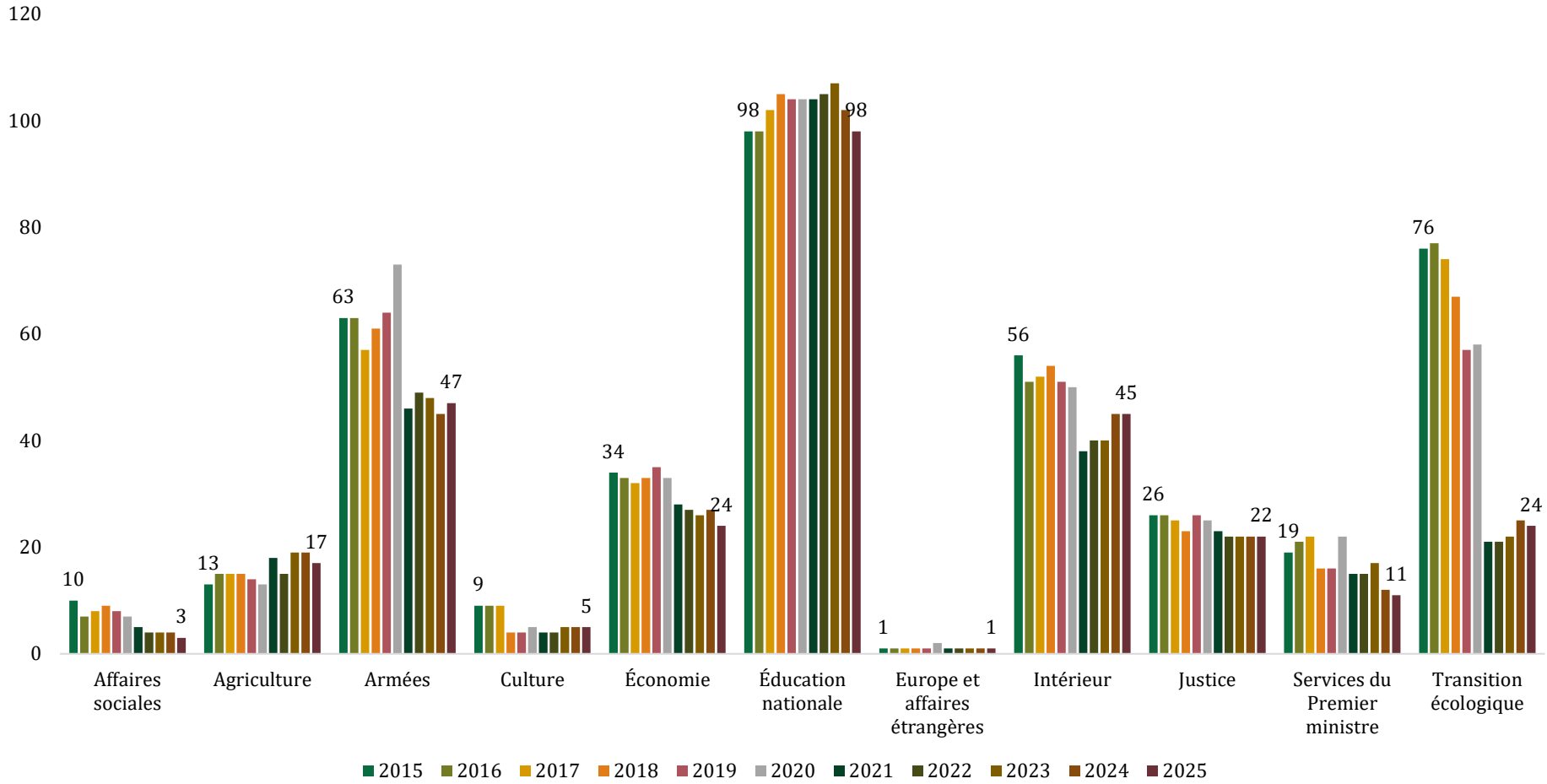
Tableau 11 : Rattachement ministériel des primes et indemnités en 2025

	2015	2020	2025	Part dans l'ensemble des primes en 2025	Montant cumulé en 2025 (en M€)
Pluri ou interministériel	180	154	128	30,1 %	8 879
Affaires sociales	10	7	3	0,7 %	4
Agriculture	13	13	17	4,0 %	20
Armées	63	73	47	11,1 %	144
Culture	9	5	5	1,2 %	4
Économie et finances	34	33	24	5,6 %	1 237
Éducation nationale	98	104	98	23,1 %	6 650
Europe et affaires étrangères	1	2	1	0,2 %	2
Intérieur	56	50	45	10,6 %	1 259
Justice	26	25	22	5,2 %	359
Services du Premier ministre	19	22	11	2,6 %	43
Transition écologique	76	58	24	5,6 %	511

Source : Mission d'après les données India Remu. Note : pour le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Transition écologique, les données ne sont pas disponibles pour l'année 2025, et les analyses sont donc présentées en prenant les données du ministère pour l'année 2024 à la place de 2025.

Annexe II

Graphique 4 : Évolution du nombre de primes ministérielles entre 2015 et 2025



Source : Mission d'après India Remu. Note : pour le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Transition écologique, les données ne sont pas disponibles pour l'année 2025, et les analyses ont été faites en prenant les données de ces deux ministères pour l'année 2024. Les primes relevant du secret statistique ne peuvent être rattachées à un ministère et ne sont pas prises en compte.

2.2.2. Le nombre de primes utilisées est en diminution sur dix ans pour tous les ministères en dehors du ministère de l'Éducation nationale

Le nombre de primes et indemnités utilisées par les ministères pour la rémunération de leurs agents a diminué pour tous les ministères entre 2015 et 2024[19], sauf pour le ministère de l'Éducation nationale (*cf.* tableau 12). La baisse du nombre de primes et indemnités utilisées a été particulièrement marquée au sein des services du Premier ministre (-42 % sur dix ans et -25 % sur cinq ans) et du ministère des Affaires sociales (-42 % sur dix ans).

Dans la mesure où les ministères intègrent pour leurs agents les primes et indemnités interministérielles, et qu'ils rémunèrent par ailleurs non seulement les agents issus de leurs propres corps, mais aussi des agents en position normale d'activité (PNA), c'est-à-dire selon des modalités de rémunération (dont l'utilisation des primes) qui dépendent de leur ministère et corps d'origine, ces périmètres ministériels ne sont en réalité pas isolés. **L'évolution de ce nombre de primes utilisées est donc davantage un indicateur de la complexité de la gestion de la paie dans chaque ministère, que le reflet des politiques indemnitaires ministérielles**.

Tableau 12 : Nombre de primes et indemnités utilisées par au moins un agent au sein de chaque ministère

	2015	2020	2025	Évolution 2015-2025	Évolution 2020-2025
Affaires sociales	127	84	74	- 41,7 %	- 11,9 %
Agriculture	136	120	130	- 4,4 %	8,3 %
Armées	245	227	170	- 30,6 %	- 25,1 %
Culture	101	71	67	- 33,7 %	- 5,6 %
Économie	276	236	187	- 32,2 %	- 20,8 %
Éducation nationale	256	291	282	10,2 %	- 3,1 %
Europe et affaires étrangères	69	52	51	- 26,1 %	- 1,9 %
Intérieur	258	234	218	- 15,5 %	- 6,8 %
Justice	150	140	126	- 16,0 %	- 10,0 %
Services du Premier ministre	148	115	86	- 41,9 %	- 25,2 %
Transition écologique	268	243	190	- 29,1 %	- 21,8 %

Source : India Remu. Note : pour le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Transition écologique, les données ne sont pas disponibles pour l'année 2025, et les analyses sont donc présentées en prenant l'année 2024 à la place de 2025.

2.2.3. Près de la moitié des dépenses du régime indemnitaire en 2025 est liée à des primes pluri ou interministérielles, certains ministères conservant des régimes indemnitaires spécifiques

Les primes interministérielles représentent près de la moitié (47 %) de la rémunération indemnitaire en 2025. Cinq primes et indemnités interministérielles dépassent le milliard d'euros versés en 2025 : l'IFSE, l'ISOE des enseignants, l'indemnité de sujétions spéciales (ISS), l'ISAE des enseignants et les heures supplémentaires annualisées (HSA) des enseignants. Trois primes représentent ensuite entre 500 M€ et 1Md€ versés en 2025 : la prime Grenelle des enseignants titulaires, l'indemnité compensatrice de CSG et l'allocation complémentaire de fonction du ministère des finances (*cf.* tableau 13).

[19] L'année 2024 est prise comme référence pour éviter les effets de transferts apparents entre le ministère de l'Intérieur et celui de la Transition écologique.

Annexe II

Tableau 13 : Les primes interministérielles représentant plus de 100 M€ versés en 2025

	Montant 2025 (en M€)
I.F.S.E.	3 089
I.S.O.E. enseignement	1 878
Indemnité de sujétions spéciales (ISS)	1 473
I.S.A.E. enseignement	1 071
H.A. enseignement secondaire et technique	1 009
Prime Grenelle - titulaires	671
Indemnité compensatrice de CSG	573
A.C.F. ministère des Finances	573
I.R.E.	486
Majoration de traitement 40 % Antilles - Guyane - Saint-Pierre-et-Miquelon	484
R.I.S.T. corps techniques	432
Allocation de maîtrise	405
Majoration de traitement 35 % Réunion	364
Complément indemnitaire	317
Prime de rendement - DGFiP gestion publique	314
Prime forfaitaire	276
Indemnité de sujétion REP+	266
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires - services déconcentrés	206
H.S.A. enseignement	176
Indemnité mensuelle de technicité	158
I.M.P. enseignement	156
Indemnité de fonctions	150
Prime d'équipement informatique	148
Indemnité de sujétion REP	137
Majoration de traitement Mayotte - congé bonifié	131
Prime de fidélisation territoriale	131
H.S. - services pénitentiaires	115
Indexation Réunion	113
Indemnité de sujétions spécifique PATS	107
H.S.E. enseignement	100

Source : India Remu.

Les primes ministérielles les plus importantes en montant global sont situées au ministère de l'Éducation nationale, de l'Économie et de l'Intérieur, soit trois ministères qui n'ont majoritairement pas basculé au RIFSEEP :

- au sein du ministère de l'Éducation nationale, le régime indemnitaire des enseignants des premier et second degrés est principalement lié aux indemnités respectivement de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) et de suivi et d'orientation des élèves (ISOE), pour un total de 2,9 Md€ en 2025. Les enseignants perçoivent également de nombreuses heures supplémentaires, y compris annualisées ;
- au sein du ministère de l'Économie, l'allocation complémentaire de fonctions (ACF) ainsi que la prime de rendement, représentent un total de 890 M€ en 2025 ;
- au sein du ministère de l'Intérieur, le régime indemnitaire est divisé en de nombreuses primes et indemnités, dont les principales – en montant – sont l'allocation de maitrise, pour les agents d'encadrement de la police nationale (404 M€ en 2025 pour environ 100k agents) et l'indemnité de sujétion spécifiques[20] aux personnels administratifs et techniques du ministère (ISS-PATS), introduite en 2024 pour revaloriser ces fonctions au même titre que les revalorisations dont ont bénéficié les forces actives de sécurité.

[20] Décret n° 2024-378 du 25 avril 2024 relatif à l'attribution d'une indemnité de sujétion spécifique au bénéfice de certains fonctionnaires administratifs, techniques et spécialisés, ainsi que de certains personnels militaires,

2.2.4. Le niveau de passage des ministères au RIFSEEP reste hétérogène

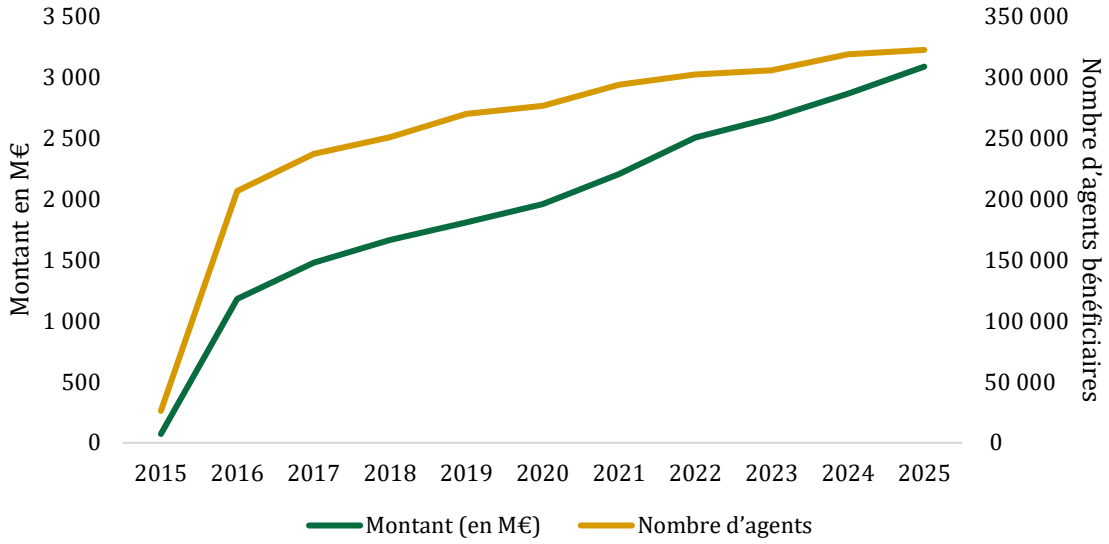
Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), institué en 2016, a vocation à unifier et harmoniser les régimes indemnitaires de la fonction publique, tous corps et tous ministères confondus. Le nombre d'agents concernés par le RIFSEEP (évalué à travers le nombre d'agents concernés par l'IFSE) est en augmentation constante depuis 2015 (*cf.* tableau 14 et graphique 5), pour atteindre 320k agents en 2025 (sur le périmètre des ministères uniquement, hors opérateurs).

Tableau 14 : Taux de croissance annuelle depuis 2017 du nombre d'agents bénéficiant de l'IFSE

2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
14,7 %	5,7 %	7,6 %	2,5 %	6,2 %	2,9 %	1,1 %	4,3 %	1,1 %

Source : India Remu.

Graphique 5 : Évolution du montant de l'IFSE et du nombre d'agents concernés entre 2015 et 2025



Source : India Remu.

Néanmoins, l'adoption du RIFSEEP est restée très hétérogène selon les ministères. Ainsi, si le ministère des Affaires sociales est majoritairement passé au RIFSEEP dès 2016, seuls 8 % des agents des ministères de l'Économie et de l'Éducation nationale sont passés à ce régime en 2025 (cf. tableau 15). Dans le cas du ministère de l'Éducation nationale, bien que le taux d'adoption soit limité à 8 % en 2025, près de 100 000 agents sont néanmoins passés au RIFSEEP (soit l'intégralité des personnels non-enseignants), et ce ministère représente donc du fait de son poids près de 25 % de l'ensemble du montant versé au titre de l'IFSE (*cf.* graphique 6).

exerçant au sein de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur

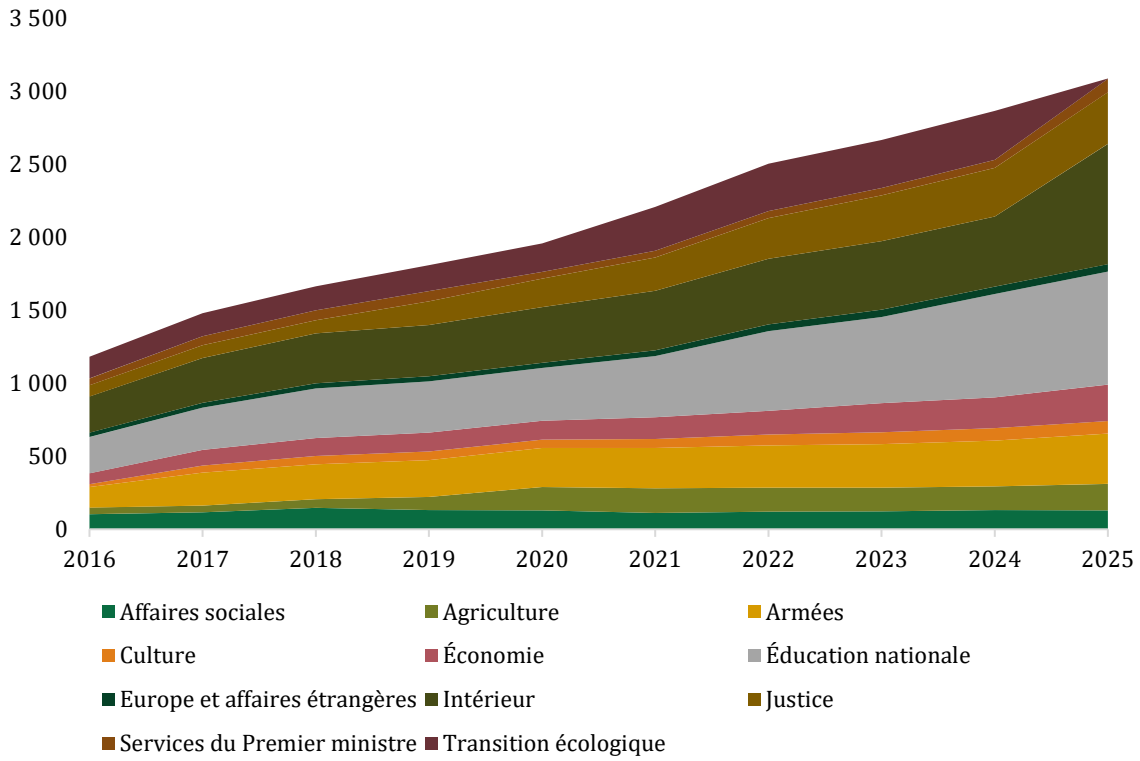
Annexe II

Tableau 15 : Évolution de la proportion du nombre d'agents de chaque ministère recevant une IFSE entre 2016 et 2025

	2016	2019	2022	2025
Affaires sociales	58 %	69 %	72 %	72 %
Agriculture	16 %	24 %	41 %	40 %
Armées	46 %	49 %	50 %	50 %
Culture	24 %	73 %	65 %	59 %
Économie	4 %	6 %	7 %	8 %
Éducation nationale	5 %	6 %	7 %	8 %
Europe et affaires étrangères	34 %	37 %	38 %	36 %
Intérieur	22 %	27 %	28 %	32 %
Justice	19 %	36 %	42 %	43 %
Services du Premier ministre	39 %	48 %	39 %	54 %

Source : India Remu. Note méthodologique : le nombre d'agents considérés pour chaque ministère est celui du nombre d'agents percevant un traitement indiciaire brut. N.B : les données ne sont pas disponibles pour le ministère de la transition écologique.

Graphique 6 : Évolution du montant versé en IFSE entre 2015 et 2025



Source : India Remu.

2.3. La rémunération indemnitaire des agents peut fortement varier en fonction de leur ministère et de leur catégorie d'emploi

2.3.1. La part des primes et indemnités dans la rémunération des agents est la plus importante en moyenne pour la catégorie A (hors enseignants) et pour la catégorie B

La part de la rémunération indemnitaire dans la rémunération des agents varie non seulement selon leur ministère d'appartenance, mais aussi selon leur catégorie d'emploi. Ainsi, la part des primes et indemnités dans la rémunération des agents de la FPE est en moyenne plus forte au sein de la catégorie B (34,5 %) que dans la catégorie C (29,6 %) et la catégorie A (22,0 %), la moyenne de l'ensemble se plaçant à 24,7 %.

La faible part moyenne de l'indemnitaire pour les agents de catégorie A est notamment due aux enseignants : la part des primes et indemnités dans la rémunération des professeurs des écoles est par exemple de 15,6 % seulement en 2025[21].

Tableau 16 : Rémunération mensuelle brute moyenne des fonctionnaires de la FPE en 2023

		Rémunération en 2023 (en €)
Ensemble	**Salaire brut**	**3 845**
	dont traitement brut	2 894
	dont primes et rémunérations annexes, indemnité de résidence et supplément familial de traitement	951
	- dont indemnité de résidence	*30*
	- dont supplément familial	*31*
	- dont primes et rémunérations annexes	*890*
A	**Salaire brut**	**4 159**
	dont traitement brut	3 244
	dont primes et rémunérations annexes, indemnité de résidence et supplément familial de traitement	915
	- dont indemnité de résidence	*32*
	- dont supplément familial	*35*
	- dont primes et rémunérations annexes	*847*
B	**Salaire brut**	**3 376**
	dont traitement brut	2 212
	dont primes et rémunérations annexes, indemnité de résidence et supplément familial de traitement	1 163
	- dont indemnité de résidence	*27*
	- dont supplément familial	*22*
	- dont primes et rémunérations annexes	*1 114*
C	**Salaire brut**	**2 813**
	dont traitement brut	1 981
	dont primes et rémunérations annexes, indemnité de résidence et supplément familial de traitement	832
	- dont indemnité de résidence	*23*
	- dont supplément familial	*21*
	- dont primes et rémunérations annexes	*790*

Source : DGAFP, rapport annuel 2025 sur l'état de la fonction publique.

[21] *DGAFP, rapport annuel 2025 sur l'état de la fonction publique.*

2.3.2. La part de la rémunération indemnitaire dans la rémunération des agents varie fortement, au sein d'une même catégorie, selon le ministère de rattachement et selon l'emploi occupé

Les rémunérations des agents peuvent être comparées relativement à leur catégorie (A, B ou C), ou bien relativement à l'emploi occupé ou au corps d'appartenance. Les données disponibles dans India Remu ne permettent pas d'identifier le corps d'appartenance des agents, mais seulement leur catégorie d'emploi. La mission a donc effectué ses analyses, dans cette partie, en comparant les emplois occupés, répertoriés selon la classification NNE (Nouvelle Nomenclature des Emplois).

2.3.2.1. La part de l'indemnitaire dans la rémunération des agents de l'encadrement supérieur de l'État est globalement supérieure aux autres catégories d'emploi, même si des disparités demeurent

Au sein de l'encadrement supérieur de l'État, des disparités existent dans la part de l'indemnitaire dans la rémunération. Ainsi, cette part atteint 52 % pour les administrateurs de l'État, soit environ la part qui était précédemment celle des administrateurs des finances publiques, alors que la part des primes dans la rémunération totale des administrateurs de l'INSEE et des magistrats administratifs est limitée respectivement à 46 et 43 %.

Ces parts indemnitaires de la rémunération sont du même ordre que celles des ingénieurs de catégorie A+ (ingénieurs de l'armement, des ponts, eaux et forêt et des mines), qui est comprise entre 44 % et 48 % en 2025.

Tableau 17 : Évolution de la part indemnitaire dans la rémunération de six catégories NNE de l'encadrement supérieur de l'État entre 2021 et 2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Administrateur de l'État	Non applicable (N.A)	52,3 %	51,4 %	52,0 %	52,4 %
Administrateur des finances publiques	53,8 %	53,7 %	49,8 %	52,2 %	N.A.
Administrateur des affaires maritimes	37,9 %	41,2 %	42,5 %	45,4 %	45,4 %
Administrateur civil	47,0 %	48,6 %	53,1 %	N.A.	N.A.
Administrateur INSEE	46,8 %	47,2 %	46,8 %	46,6 %	46,5 %
Magistrat administratif	N.A.	N.A.	53,0 %	41,4 %	43,3 %
Total général	**48,5 %**	**50,9 %**	**50,4 %**	**48,4 %**	**49,1 %**

Source : India Remu. Note : les données relatives aux catégories NNE ne sont pas disponibles avant 2021.

2.3.2.2. La part de l'indemnitaire dans la rémunération des agents de catégorie A du ministère de l'Éducation nationale est d'environ 20 %

La part indemnitaire de la rémunération des agents de catégorie A du ministère de l'Éducation nationale est plus faible que dans les autres ministères. Ainsi, les catégories d'emploi de catégorie A en poste dans les établissements – ce qui recouvre à la fois les enseignants des différents niveaux et les agents d'encadrement – ont une part indemnitaire dans leur rémunération qui varie, en 2025, entre 14,6 % pour les psychologues et 22 % pour les professeurs de lycée professionnel (*cf.* tableau 18).

Tableau 18 : Part de l'indemnitaire dans la rémunération moyenne en 2025 des agents de onze corps de catégorie A du MEN

	Part de l'indemnitaire dans la rémunération	Rémunération indemnitaire (en M€)	Nombre d'agents
Agents contractuels de l'enseignement	25,0 %	32	4 973
Professeurs de lycée professionnel	22,1 %	582	54 478
Professeurs d'éducation physique et sportive	21,5 %	279	28 000
Professeurs agrégés	21,4 %	699	58 760
Professeurs certifiés	20,0 %	1 986	219 725
Personnel de direction et d'enseignement éducatif	18,9 %	174	14 768
Infirmiers de l'éducation nationale	18,1 %	59	8 401
Maîtres contractuels	17,8 %	989	155 720
Conseillers principaux d'éducation	16,7 %	91	12 738
Professeurs des écoles	15,6 %	2 350	360 465
Psychologues de l'éducation nationale	14,6 %	42	6 914

Source : India Remu.

2.3.2.3. La part de l'indemnitaire dans la rémunération des ingénieurs de catégorie A est généralement comprise entre 30 et 35 %, excepté les ingénieurs du contrôle aérien pour qui cela représente 64 % de leur rémunération

La part de la rémunération indemnitaire pour les catégories d'emploi des ingénieurs de la fonction publique[22] varie entre 32 % et 64 % de la rémunération totale (*cf.* tableau 19). Si cette part est le plus souvent comprise entre 32 % et 49 %, la catégorie d'emploi des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA, plus couramment appelés « contrôleurs aériens ») bénéficie d'une part indemnitaire parmi les plus hautes de toutes les catégories d'emploi.

Ces différences de part indemnitaire impliquent de fortes disparités dans la rémunération moyenne des agents de ces différentes catégories d'emploi. Ainsi, pour la catégorie d'emploi des ICNA, la part indemnitaire représente 64 % de leur rémunération pour un montant indemnitaire moyen de 75 k€ brut annuel par agent en 2025, soit trois fois plus que le montant moyen par ingénieur des autres catégories d'emploi. Il est par ailleurs à noter que pour cette catégorie d'emploi des ICNA en particulier, ce montant indemnitaire vient en complément d'un montant indiciaire moyen par agent déjà supérieur à celui des autres catégories.

Tableau 19 : Part de l'indemnitaire dans la rémunération moyenne en 2025 des agents des corps d'ingénieurs de la fonction publique

	Part de l'indemnitaire	Indemnitaire moyen/agent	Indiciaire moyen/agent	Écart indemnitaire à la moyenne	Écart indiciaire à la moyenne
Ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne (ICNA)	63,5%	74 341 €	42 734 €	196,3 %	18,2 %
Ingénieurs des études et techniques d'armement	41,7%	26 634 €	37 216 €	6,2 %	2,9 %
Ingénieurs des travaux publics de l'État	37,1%	17 649 €	29 975 €	- 29,6 %	- 17,1 %
Ingénieurs de la défense civile	36,9%	20 800 €	35 605 €	- 17,1 %	- 1,5 %
Ingénieurs de recherche de l'éducation nationale	36,7%	21 897 €	37 744 €	- 12,7 %	4,4 %

[22] Les catégories d'emploi des ingénieurs présentent l'avantage d'être facilement identifiables et comparables.

	Part de l'indemnitaire	Indemnitaire moyen/agent	Indiciaire moyen/agent	Écart indemnitaire à la moyenne	Écart indiciaire à la moyenne
Ingénieurs des travaux géographiques	35,8%	20 559 €	36 894 €	- 18,1 %	2,0 %
Ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement	34,5%	16 513 €	31 333 €	- 34,2 %	- 13,3 %
Ingénieurs de recherche	34,3%	22 988 €	43 987 €	- 8,4 %	21,7 %
Ingénieurs d'études de l'éducation nationale	32,5%	15 718 €	32 635 €	- 37,3 %	- 9,7 %
Ingénieurs de recherche agricole	32,4%	20 155 €	42 091 €	- 19,7 %	16,4 %
Ingénieurs des sciences et du patrimoine culturel	31,9%	14 360 €	30 706 €	- 42,8 %	- 15,1 %

Source : India Remu.

2.3.2.4. La part de l'indemnitaire dans la rémunération des principales catégories d'emploi de catégorie B varie entre 26 et 40 %, et est particulièrement élevée au sein des corps régaliens (police, douanes, administration pénitentiaire)

Au sein de la catégorie B, la part de la rémunération des agents appartenant à six catégories d'emplois équivalentes – celle de secrétaire administratif – mais relevant de ministères différents est relativement homogène, et comprise entre 27 % au ministère de l'Éducation nationale et 32 % dans les emplois interministériels de secrétaire administratif. Les primes les plus importantes reçues en moyenne par ces agents sont l'IFSE, le complément indemnitaire et l'indemnité compensatrice de la CSG et, dans le cas des agents de la police nationale et de l'administration pénitentiaire, l'indemnité de sujétions spécifiques (ISS).

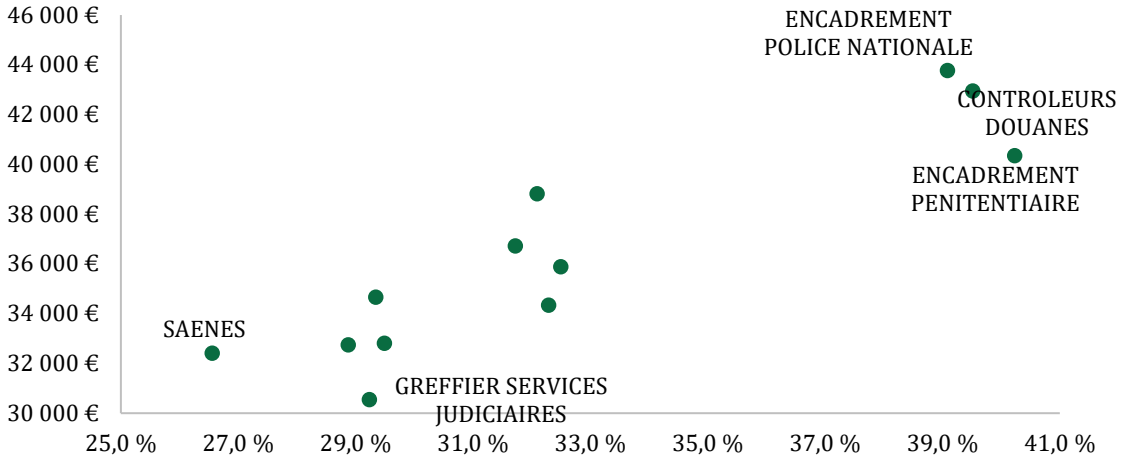
Les écarts de rémunération entre les emplois de catégorie B s'expliquent principalement par les différences de rémunération indemnitaire : alors que la rémunération indiciaire moyenne par agent est semblable pour l'ensemble de ces catégories, la rémunération indemnitaire varie du simple au double (*cf.* graphique 7).

Tableau 20 : Part de l'indemnitaire dans la rémunération moyenne en 2025 des agents des principales catégories d'emploi de niveau B

	Part de l'indemnitaire	Rémunération indemnitaire (en M€)	Nombre d'agents
Encadrement pénitentiaire	40,2 %	484	29 793
Contrôleurs des douanes	39,5 %	127	7 492
Encadrement de la police nationale	39,1 %	1 953	114 161
Techniciens supérieurs de l'agriculture	32,5 %	59	5 067
Secrétaires administratifs	32,3 %	158	14 235
Techniciens supérieurs études et fabrication (défense)	32,1 %	91	7 342
Techniciens supérieurs du développement durable	31,7 %	83	7 120
Secrétaires administratifs - intérieur et outre-mer	29,5 %	139	14 336
Contrôleurs des finances publiques	29,3 %	404	39 668
Greffiers des services judiciaires	29,2 %	115	12 849
Secrétaires administratifs dev. durable	28,9 %	53	5 572
SAENES — Secrétaires administratifs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	26,6 %	157	18 190

Source : India Remu.

Graphique 7 : Rémunération moyenne par agent des principaux corps de catégorie B de la FPE en 2025, en fonction de la part indemnitaire dans cette rémunération



Source : India Remu.

2.3.2.5. La part de l'indemnitaire dans la rémunération des agents de catégorie C est hétérogène selon les catégories d'emploi, variant ainsi de 26 % pour les adjoints administratifs des finances publiques à 40 % pour les agents de constatation des douanes

Parmi les agents de catégorie C, il existe une forte hétérogénéité dans la part moyenne de la rémunération indemnitaire dans la rémunération totale selon les ministères d'appartenance. Ainsi, les adjoints administratifs de chancellerie du ministère des Affaires étrangères ont une rémunération constituée à 69 % de rémunération indemnitaire (constituée en grande partie d'IRE), et les agents de constatation des douanes de 40 %, là où les adjoints techniques du ministère de la recherche et de l'Éducation nationale ont une part indemnitaire représentant seulement 20 % de leur rémunération totale (*cf.* tableau 21).

Tableau 21 : Part de l'indemnitaire dans la rémunération moyenne en 2025 des agents de onze catégories NNE de catégorie C équivalentes

	Part de l'indemnitaire	Rémunération indemnitaire (en M€)	Nombre d'agents
Adjoints administratifs de l'État	26,4 %	398	53 827
Agents administratifs des finances publiques	25,7 %	162	22 335
ADJENES — Adjoints administratifs de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	22,4 %	129	20 689
Agents techniques de la défense	24,9 %	52	7 052
Adjoints techniques de l'intérieur et de l'outre-mer	30,6 %	62	6 512
Adjoints techniques de recherche et d'éducation	20,4 %	34	5 913
Agents de constatation des douanes	40,4 %	75	4 901
Agents d'exploitation des travaux publics de l'État (MTE)	39,1 %	54	4 255
Adjoints administratifs de la chancellerie	69,1 %	133	2 671
Adjoints techniques des services administratifs centraux de la justice	29,9 %	11	1 139
Agents techniques finances publiques	26,6 %	9	1 050

Source : India Remu.

3. L'État assure la paie à façon pour de nombreuses structures publiques, qui ont des systèmes indemnitaires plus variés que les ministères

3.1. L'État assure la gestion de la paie pour plus de 400 structures publiques, en plus de ses ministères, comprenant plus de 500 000 agents en 2025

L'application India Remu recense, outre les données de paie des agents des ministères, les données de paie des établissements pour lesquels l'État gère la paie, selon un mode dit de paie à façon (PAF). Cela concerne 429 structures sur la période 2015-2025[23]. Les structures couvertes par cette PAF peuvent être :

- des opérateurs de l'État (au sens des opérateurs recensés dans les documents budgétaires[24]), soit 318 structures en PAF. Cela représente 74 % des opérateurs recensés dans les documents budgétaires. Les opérateurs en PAF sont notamment les universités et les établissements d'enseignement supérieur. Inversement, de nombreux opérateurs comme le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), le musée du Louvre, les Agences de l'eau n'ont pas confié la gestion de leur paie à l'État. La décision de confier la gestion de sa paie à l'État varie ainsi, au sein d'un même ministère, d'un établissement à l'autre. Ainsi, les musées Guimet, du Quai Branly et de la Marine sont en PAF, mais pas le musée du Louvre ni le musée d'Orsay ;
- des agences, comme l'agence française de lutte contre le dopage, et des autorités administratives indépendantes, comme l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (Arcom) ;
- de groupements d'intérêt public (GIP), au nombre de 51, essentiellement liés à des sujets d'intérêt local, comme par exemple le GIP de la cité des métiers du Val de Marne, le GIP ressources et territoires en Midi Pyrénées ou le GIP Corse e-santé ;
- des structures diverses, comme les différentes académies (des Beaux-Arts, des sciences morales et politiques etc.) ou les centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS).

Encadré 5 : La paie à façon de l'État pour les structures publiques

La paie à façon (PAF) désigne la prestation par laquelle la Direction générale des finances publiques (DGFiP), via ses services locaux assure l'exécution technique de la paie des agents d'une structure publique sur son budget propre, en recourant aux mêmes systèmes d'information et aux mêmes procédures que pour la paie des agents de l'État.

Cette PAF fait obligatoirement l'objet d'une convention entre la structure concernée et la DGFiP.

Source : Mission.

En définitive, les structures gérées en PAF par l'État sont très diverses, et diffèrent largement du périmètre des opérateurs tel que défini dans les documents budgétaires. Néanmoins, les principales structures gérées en PAF par l'État, en termes de masse salariale comme de nombre d'agents, sont bien des opérateurs, notamment les universités et les autres établissements d'enseignement supérieur. Les universités présentent une masse salariale composée de régime d'indemnitaire selon des proportions variant de 20 à 30 % (*cf.* tableau 22). L'agence d'enseignement du français à l'étranger (AEFE) présente, de toutes les structures en PAF, la plus forte part d'indemnitaire dans la rémunération de ses agents (45,7 % en 2025).

[23] Certaines structures ont pu être crées / supprimées / fusionnées sur cette période. Il n'y a donc pas 429 structures chaque année.

[24] Tels que définis dans les documents budgétaires qui recensent 434 opérateurs de l'État en 2025 : jaune budgétaire sur les opérateurs, annexé au projet de loi de finances pour 2025.

Tableau 22 : Les 20 principales structures en PAF recensés dans India Remu, en termes de rémunération totale en 2025

	Ministère	Rémunération totale (en M€)	Rémunération indemnitaire (en M€)	Part indemnitaire
AEFE (Etranger)	MAE	428	196	45,7 %
Université d'Aix-Marseille	MEN	379	93	24,5 %
SORBONNE Université	MEN	364	98	26,9 %
Université de Lille	MEN	342	81	23,7 %
Université de Lorraine	MEN	341	79	23,2 %
Université de Paris	MEN	340	87	25,7 %
Strasbourg - université de Strasbourg	MEN	270	69	25,7 %
Université Bordeaux	MEN	267	64	24,1 %
Université Grenoble Alpes	MEN	261	70	26,6 %
Université de Montpellier	MEN	228	61	26,6 %
Paris-Saclay	MEN	221	65	29,6 %
Lyon-I " Université Claude Bernard "	MEN	220	59	27,0 %
Toulouse-III Université Paul Sabatier	MEN	196	51	25,9 %
Institut Mines-Telecom	Économie	194	29	15,2 %
Nantes Université	MEN	192	41	21,5 %
Université Rennes I	MEN	162	40	25,0 %
Université Clermont-Auvergne	MEN	161	37	23,3 %
Université Côte d'Azur	MEN	155	34	22,1 %
ONF - Office national des forêts	MTE	150	48	31,7 %
Paris Est Créteil-Val-de-Marne	MEN	150	39	25,7 %

Source : India Remu.

Les structures peuvent être le plus souvent rattachées à un ministère de tutelle. Le ministère de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur regroupe la plus forte rémunération indemnitaire (2,4 Md€ en 2025), liée aux universités, suivi du ministère de la Transition écologique (218 k€ en 2025), du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (199 k€ en 2025) et de celui des Affaires sociales (117 k€ en 2025).

3.2. La part de l'indemnitaire dans la rémunération des agents des structures gérées en PAF par l'État est très hétérogène, ce qui s'explique notamment par un recours hétérogène aux vacataires

La part de la rémunération indemnitaire dans la rémunération totale des structures gérées en PAF par l'État est fortement variable selon les ministères de rattachement. Ainsi, elle varie de 45,2 % au MAE et 43,2 % au ministère de la Justice à seulement 19,3 % au ministère de l'Économie (*cf.* tableau 23). Cette part a augmenté dans tous les ministères entre 2015 et 2025, sauf dans celui des Armées (baisse faible, de 21,5 à 20,8 %) et dans celui de l'Économie et des finances (baisse forte, de 33,1 à 19,3 %).

De manière globale, la part de cette rémunération indemnitaire au sein de ces structures est passée de 23,1 % en 2015 à 26,3 % en 2025.

Tableau 23 : Évolution de la part de l'indemnitaire dans la rémunération totale, sur le périmètre PAF, par ministère entre 2015 et 2025

	2015	2020	2025
Affaires sociales	27,1 %	30,1 %	28,0 %
Agriculture	30,4 %	30,2 %	31,1 %
Armées	21,5 %	21,9 %	20,8 %
Culture	16,1 %	16,5 %	16,8 %
Économie	33,1 %	32,4 %	19,3 %
Éducation nationale	20,9 %	21,1 %	25,1 %
Europe et affaires étrangères	45,8 %	44,5 %	45,2 %
Intérieur	25,6 %	28,2 %	29,7 %
Justice	35,6 %	38,0 %	43,2 %
Services du Premier ministre	21,2 %	22,4 %	29,9 %
Transition écologique	30,6 %	30,7 %	31,0 %
Total général	**23,1 %**	**23,1 %**	**26,3 %**

Source : India Remu.

Les analyses de rémunération par agent chez ces structures sont fragilisées par le recours important aux contractuels et aux agents vacataires. Les contractuels représentent jusqu'à 92 % des agents rémunérés, au ministère de la Culture et 91 % au ministère de la Justice. Les vacataires représentent pour leur part plus de 90k agents rémunérés en 2025, soit près de 30 % du total des agents rémunérés. Or ces agents ne bénéficient que de cette rémunération par vacation, sans partie indiciaire ni primes et indemnités usuelles (indemnité de résidence par exemple).

Encadré 6 : Les agents vacataires de la fonction publique

Le vacataire est un agent recruté pour accomplir une tâche précise, ponctuelle et limitée à l'exécution d'actes déterminés et rémunéré à la vacation, c'est-à-dire à l'acte (à la tâche). Il n'existe pas de définition légale de l'agent vacataire, mais seulement une jurisprudence qui a précisé cette notion.

À la différence de l'agent contractuel, le vacataire n'est pas recruté pour assurer un besoin permanent de l'administration. Le vacataire n'est pas recruté sur un emploi. Il est recruté pour accomplir une tâche précise et ponctuelle. Le vacataire ne bénéficie en conséquence pas des dispositions applicables aux agents contractuels de la fonction publique (congés payés, droit à la formation, indemnité de fin de contrat).

Le vacataire ne perçoit pas de traitement indiciaire (ni d'indemnité de résidence, ni de supplément familial de traitement). Il a toutefois droit au remboursement partiel de ses frais de transport entre son domicile et son lieu de travail.

Source : Site internet du Service public.

L'évolution entre 2021 et 2025 du montant moyen de rémunération indemnitaire par agent est très hétérogène selon les ministères (*cf.* tableau 24). Elle a été la plus forte au ministère de la Culture (+32 %) et au ministère de l'Europe et des affaires étrangères (+27 %, *cf.* tableau 25).

Annexe II

Tableau 24 : Évolution de la rémunération indemnitaire annuelle par agent, sur le périmètre PAF, par ministère entre 2021 et 2025

	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires sociales	7 468 €	7 582 €	8 182 €	8 361 €	8 619 €
Agriculture	7 768 €	8 209 €	8 378 €	8 277 €	8 326 €
Armées	3 956 €	4 036 €	4 224 €	3 996 €	4 082 €
Culture	1 153 €	991 €	1 620 €	1 532 €	1 525 €
Économie	4 253 €	4 066 €	4 162 €	4 263 €	4 503 €
Éducation nationale	3 934 €	4 192 €	4 549 €	4 731 €	4 922 €
MAE	24 804 €	26 026 €	28 811 €	30 329 €	31 391 €
Intérieur	6 572 €	6 478 €	6 759 €	6 351 €	6 614 €
Justice	2 843 €	2 713 €	2 988 €	3 474 €	3 427 €
Services du PM	7 950 €	5 549 €	5 935 €	6 262 €	5 921 €
Transition écologique	10 261 €	11 080 €	11 664 €	9 975 €	11 067 €

Source : India Remu.

Tableau 25 : Évolution de la part de la rémunération indemnitaire dans la rémunération totale moyenne par agent, sur le périmètre PAF, par ministère entre 2021 et 2025

	Part indemnitaire 2021	Part indemnitaire 2025	Évolution indiciaire (en %)	Évolution indemnitaire (en %)	Évolution indemnitaire (en €)
Affaires sociales	28,3 %	28,0 %	17,0 %	15,4 %	1 151 €
Agriculture	30,2 %	31,1 %	2,4 %	7,2 %	558 €
Armées	20,6 %	20,8 %	2,3 %	3,2 %	126 €
Culture	15,4 %	16,8 %	19,9 %	32,2 %	372 €
Économie	25,2 %	19,3 %	49,1 %	5,9 %	249 €
Éducation nationale	21,9 %	25,1 %	5,0 %	25,1 %	987 €
Europe et affaires étrangères	43,0 %	45,2 %	15,6 %	26,6 %	6 587 €
Intérieur	26,9 %	29,7 %	- 12,3 %	0,6 %	42 €
Justice	38,1 %	43,2 %	- 2,4 %	20,5 %	584 €
Services du Premier ministre	22,4 %	29,9 %	- 49,5 %	- 25,5 %	- 2 028 €

Source : India Remu.

4. Le régime indemnitaire traduit les différences d'affectation entre les agents, comme entre les contractuels et les fonctionnaires et entre les hommes et les femmes

4.1. Les contractuels ont généralement une structure de rémunération différente de celle des fonctionnaires, avec une rémunération essentiellement indiciaire

La structure de la rémunération des contractuels est, en général, différente de celles des fonctionnaires : les contractuels reçoivent une rémunération fixée dans leur contrat de travail, et cette rémunération comprend en général un traitement indiciaire, et le cas échéant une part variable ainsi que les primes et indemnités pour lesquelles la loi ou le règlement prévoit explicitement qu'elles s'appliquent aux contractuels (par exemple les remboursements forfaitaires domicile travail ou encore l'indemnité télétravail). Autrement dit, la part indemnitaire des fonctionnaires est en partie intégrée dans la part indiciaire pour les contractuels pour aboutir à un niveau de rémunération équivalent à celui d'un agent titulaire. À niveau de salaire équivalent avec un fonctionnaire, les agents contractuels perçoivent donc une part indiciaire reconstituée plus importante, et une part indemnitaire souvent plus réduite. **Pour cette raison, il n'est pas possible de comparer les rémunérations indiciaire et indemnitaire entre les contractuels et les fonctionnaires**[25]**.**

En 2025, 412k contractuels ont reçu un traitement brut indiciaire dans l'ensemble de la FPE (soit 21 % des agents rémunérés). Alors que seulement 1,3 % des contractuels reçoivent une IFSE en 2025 (contre 16,5 % de l'ensemble des agents), l'IFSE moyenne reçue par ces contractuels bénéficiaires est quasiment double par rapport à celle de la moyenne des agents bénéficiaires (*cf.* tableau 26).

[25] Il existe néanmoins des exceptions à cette différence de structure de la rémunération, notamment dans le cas des emplois fonctionnels, pour lesquels les contractuels sont exceptionnellement assujettis au RIFSEEP, au même titre que les fonctionnaires, et perçoivent donc une IFSE mensuelle, cf. arrêté du 23 novembre 2022 pris pour l'application à certains emplois supérieurs de la fonction publique d'État des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique d'État.

Tableau 26 : Contractuels bénéficiaires des principales primes et indemnités (en montant) en 2025 et comparaison à la moyenne des agents bénéficiaires

	Part des agents bénéficiaires au total	Part des agents contractuels bénéficiaires	Moyenne agent bénéficiaire	Moyenne contractuel bénéficiaire	Différence contractuels / moyenne
I.F.S.E.	16,5 %	1,3 %	9 573 €	18 442 €	92,6 %
Indemnité compensatrice CSG	60,1 %	11,2 %	422 €	301 €	- 28,7 %
Majoration traitement 40 % Antilles - Guyane - Saint-Pierre et Miquelon	2,5 %	2,2 %	9 887 €	6 287 €	- 36,4 %
Majoration traitement 35 % Réunion	1,7 %	1,4 %	10 976 €	5 869 €	- 46,5 %
Complément indemnitaire	14,6 %	1,2 %	1 108 €	2 127 €	92,0 %
Indexation Réunion	1,6 %	1,4 %	3 716 €	2 080 €	- 44,0 %
Remboursement domicile-travail - Ile-de-France	7,5 %	8,6 %	613 €	580 €	- 5,4 %
Forfaitaire mobilités durables	11,8 %	7,7 %	272 €	278 €	2,0 %
Remboursement domicile-travail - hors Île-de-France	6,7 %	7,0 %	404 €	305 €	- 24,6 %
Rémunération des astreintes	2,8 %	1,7 %	914 €	865 €	- 5,4 %
Indemnité de sujétions géographique	0,2 %	0,0 %	12 090 €	18 852 €	55,9 %
Forfait télétravail	12,7 %	9,5 %	120 €	113 €	- 6,0 %

Source : India Remu. Note de lecture : en 2025, 16,5 % de l'ensemble des agents rémunérés ont perçu une IFSE, contre 1,3 % de agents contractuels rémunérés.

4.2. Les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes sont accentués par la rémunération indemnitaire

4.2.1. Le régime indemnitaire est près de cinq fois plus inégalitaire entre les hommes et les femmes que la rémunération principale

Les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes sont un fait établi, autant dans la fonction publique d'État que sur l'ensemble du marché du travail. Les écarts de rémunération peuvent être étudiés en brut ou bien être corrigés de divers effets, comme le temps de travail, la qualité des postes occupés et les profils professionnels (*cf.* encadré 7). La DGAFP effectue une mesure annuelle des écarts de rémunération, corrigés uniquement du temps de travail. En 2023, cet écart s'élève à 12 % dans la FPE.

Tableau 27 : Comparaison des rémunérations entre les hommes et les femmes en 2023

	Salaire net mensuel Femmes	Salaire net mensuel Hommes	Écart de salaire F/H
Ensemble FP	2 552 €	2 834 €	- 9,9 %
FPE	2 742 €	3 122 €	- 12,2 %
Secteur privé	2 508 €	2 898 €	- 13,5 %

Source : DGAFP, rapport annuel 2025 sur l'état de la fonction publique.

Encadré 7 : Mesures des inégalités salariales entre les hommes et les femmes

La DGAFP réalise chaque année un bilan des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes au sein de la fonction publique. En 2023, dans la fonction publique d'État (FPE), le niveau moyen de rémunération des femmes en équivalent temps plein (EQTP) est inférieur de 12,2 % en moyenne à celui des hommes.

Cette rémunération par EQTP permet de comparer des salaires pour une quantité de travail équivalente, c'est-à-dire que cet indicateur neutralise les différences de temps de travail (notamment le recours plus ou moins fréquent au temps partiel), qui contribuent à creuser les écarts de revenu salarial entre femmes et hommes. Pour cette raison, cet indicateur ne peut pas être comparé avec les données issues d'India Remu, qui ne neutralisent pas ces différences de temps de travail.

Cependant, l'indicateur de la rémunération en EQTP ne prend pas en compte les différences de poste occupé entre les hommes et les femmes, les différences de profil professionnel (études, ancienneté). Il ne permet donc pas d'étudier les inégalités entre les hommes et les femmes pour un poste et un profil professionnel équivalent.

Les données de paie étudiées par la mission ne permettent de corriger aucun des facteurs cités ci-dessus (temps de travail, différences de poste et de profil professionnel). Néanmoins, ces données permettent d'étudier les écarts de rémunération liés à la partie indiciaire de la rémunération et celles liés à la partie indemnitaire, au-delà des études de la DGAFP.

Source : Mission d'après DGAFP.

La rémunération principale moyenne par femme est inférieure d'environ 6 à 8 % à celle des hommes (selon les années) alors que la rémunération indemnitaire est inférieure d'environ 40 % (*cf.* tableau 28). La rémunération totale moyenne est inférieure d'environ 16 % pour les femmes par rapport aux hommes.

Tableau 28 : Écarts de rémunération annuelle moyenne indiciaire et indemnitaire entre les hommes et les femmes

		2021	2022	2023	2024	2025
Rémunération principale	Montant moyen par homme	28 811 €	29 336 €	29 847 €	29 665 €	31 019 €
	Montant moyen par femme	26 909 €	27 484 €	27 366 €	27 942 €	28 514 €
	Écart F/H	- 6,6 %	- 6,3 %	- 8,3 %	- 5,8 %	- 8,1 %
Rémunération indemnitaire	Montant moyen par homme	10 433 €	11 127 €	11 920 €	12 722 €	13 037 €
	Montant moyen par femme	5 977 €	6 540 €	7 188 €	8 058 €	8 040 €
	Écart F/H	- 42,7 %	- 41,2 %	- 39,7 %	- 36,7 %	- 38,3 %
Rémunération totale	Montant moyen par homme	39 244 €	40 463 €	41 767 €	42 388 €	44 056 €
	Montant moyen par femme	32 886 €	34 024 €	34 554 €	36 000 €	36 554 €
	Écart F/H	- 16,2 %	- 15,9 %	- 17,3 %	- 15,1 %	- 17,0 %

Source : India Remu. Note : la distinction de la rémunération des primes entre les hommes et les femmes n'est pas disponible avant 2021.

Ces résultats sont cohérents avec ceux obtenus par la DGAFP, dans la mesure où les données de rémunération brutes étudiées par la mission ne prennent pas en compte les différences de temps de travail et que cette prise en compte diminue les inégalités (les temps partiels étant plus courants chez les femmes[26]).

[26] Le taux de temps partiel pour l'ensemble de la fonction publique est de 26 % pour les femmes et de 4 % pour les hommes. (Rapport annuel sur la fonction publique, DGAFP, 2025).

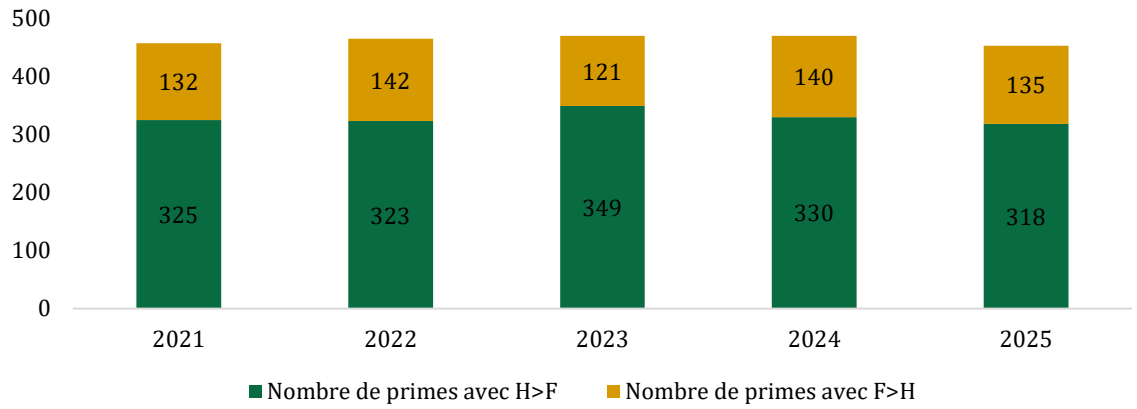
Ces résultats sont également cohérents avec une étude de 2015[27], portant sur les années 1994 à 2011, qui conclut que les écarts de rémunération observés entre hommes et femmes ne s'expliquent pas par une inégale attribution des primes et indemnités à position comparable, mais que les hommes sont davantage présents que les femmes dans des corps dans lesquels le versement de primes et indemnités est plus important. Selon cette étude donc, le régime indemnitaire tend à accentuer le poids de la ségrégation professionnelle dans les inégalités de salaire selon le genre.

4.2.2. 73 % des primes bénéficient en moyenne davantage aux hommes qu'aux femmes

On observe que sur la période 2021-2025, et selon les années, entre 69 et 74 % des lignes de paie présentent un montant moyen supérieur pour les hommes par rapport aux femmes (*cf.* graphique 8). Les 15 primes bénéficiant au plus grand nombre d'agents en 2025 présentent toutes une rémunération moyenne en 2025 supérieure pour les hommes par rapport aux femmes.

Si certaines primes et indemnités sont liées aux postes occupés, comme l'IFSE, d'autres ne présentent pas de caractéristiques qui pourraient expliquer les différences observées entre les hommes et les femmes. C'est notamment le cas du forfait mobilités durables (-2,5 % en moyenne pour les femmes par rapport aux hommes), qui est accessible à tous les agents publics, quel que soit le poste occupé ou la quotité de travail.

Graphique 8 : Évolution entre 2021 et 2025 du nombre de primes présentant un montant moyen supérieur pour les hommes ou pour les femmes sur l'ensemble de la FPE



Source : India Remu.

[27] Duguet E. Duvivier C. Lanfranchi J. Narcy M. « Identification et quantification des sources de l'écart de rémunération entre hommes et femmes au sein de la Fonction publique », Rapport de recherche CEE n° 89, mars 2015.

Tableau 29 : Différentiel absolu et relatif de rémunération entre les hommes et les femmes pour les primes avec le plus d'agents bénéficiaires en 2025

	Différentiel absolu F/H	Différentiel relatif F/H
Indemnité compensatrice de CSG	- 59 €	- 12,9 %
Prime d'équipement informatique	- 0 €	- 0,0 %
I.S.O.E. - part fixe	- 23 €	- 1,0 %
« Prime Grenelle » - titulaires	- 50 €	- 3,4 %
I.S.A.E. enseignement	- 42 €	- 1,9 %
H.A. enseignement secondaire et technique	- 777 €	- 23,8 %
Majoration 1re H.S.A. - enseignement hors suppléances (1ère heure)	- 22 €	- 9,7 %
I.F.S.E.	- 2 906 €	- 25,3 %
Complément indemnitaire	- 425 €	- 30,7 %
I.S.O.E. - part modulable	- 42 €	- 3,5 %
Forfait télétravail	- 3 €	- 2,2 %
Forfaitaire mobilités durables	- 7 €	- 2,5 %
I.S.O.E. - part fonctionnelle	- 203 €	- 11,0 %
Traitement brut - N.B.I.	- 406 €	- 30,0 %
Indemnité de fonctions	- 1 €	- 0,1 %
Remboursement domicile travail – Île de France	- 11 €	- 1,8 %

Source : India Remu. Note de lecture : en moyenne en 2025, les femmes touchent 59 € d'indemnité compensatrice de la CSG en moins que les hommes, soit 12,9 % d'indemnité moyenne en moins par rapport à l'indemnité reçue en moyenne

Onze primes et indemnités comportent un différentiel de rémunération moyenne entre les femmes et les hommes de plus de 3 000 € par an en 2025 (*cf.* tableau 30). La prime de personnel naviguant (-17 k€, soit un différentiel relatif de 59 %[28]) et l'indemnité de résidence à l'étranger (-13 k€, soit un différentiel relatif de 22 %) comportent les écarts les plus importants. Il est à noter que ces disparités peuvent être dues à des niveaux de responsabilité moyens différents, entre les hommes et les femmes, sur les populations étudiées, sans que les données disponibles ne permettent de l'objectiver.

D'un point de vue relatif, treize primes et indemnités comportent un différentiel de rémunération moyenne entre les femmes et les hommes supérieur à 50 % par an en 2025 (*cf.* tableau 31). Ainsi, par exemple, l'indemnité « de licenciement et pécule[29] » moyenne est 64 % plus faible pour les femmes que pour les hommes.

Tableau 30 : Les 15 primes et indemnités présentant le plus fort différentiel absolu entre la moyenne annuelle par homme (H) et la moyenne par femme (F) pour les agents bénéficiaires en 2025

	Différentiel absolu F/H	Différentiel relatif F/H	Moyenne montant H	Moyenne montant F
Prime du personnel navigant	- 17 319 €	- 59,0 %	29 332 €	12 012 €
I.R.E.	- 13 342 €	- 21,6 %	61 680 €	48 338 €
Indemnité de licenciement et pécule	- 7 263 €	- 63,7 %	11 410 €	4 147 €
Indemnité spécifique de rupture conventionnelle	- 5 730 €	- 25,7 %	22 331 €	16 600 €
Prime d'administration	- 4 526 €	- 47,7 %	9 481 €	4 955 €
Allocation spécifique BSM - personnels de la brigade de surveillance du MINEFI	- 4 295 €	- 20,8 %	20 688 €	16 393 €
Complément individuel de règlement de gestion	- 3 583 €	- 27,3 %	13 117 €	9 534 €
Allocation spécifique CAAA - MINDEF/MEDDE	- 3 444 €	- 11,9 %	28 867 €	25 423 €

[28] À titre de comparaison, l'écart H/F sur la rémunération indiciaire (traitement brut) est de -8,1 % en 2025.

[29] 626 agents bénéficiaires en 2025, dont 118 hommes et 508 femmes.

	Différentiel absolu F/H	Différentiel relatif F/H	Moyenne montant H	Moyenne montant F
Indemnité mobilité géographique	- 3 084 €	- 50,9 %	6 060 €	2 976 €
Indemnité de licenciement des marins de l'équipement	- 2 976 €	- 48,3 %	6 165 €	3 189 €
I.S.S.	- 2 935 €	- 43,2 %	6 797 €	3 862 €
I.F.S.E.	- 2 906 €	- 25,3 %	11 481 €	8 575 €
Prime de rendement des personnels à statut ouvrier	- 2 841 €	- 28,9 %	9 826 €	6 985 €
Indemnité particulière - OMID en congés bonifiés	- 2 832 €	- 23,6 %	11 988 €	9 156 €
Prime de responsabilité	- 2 816 €	- 15,5 %	18 204 €	15 388 €

Source : India Remu.

Tableau 31 : Les 15 primes et indemnités présentant le plus fort différentiel relatif entre la moyenne par homme (H) et la moyenne par femme (F) en 2025

	Différentiel relatif F/H	Différentiel absolu F/H	Moyenne montant H	Moyenne montant F
Météo - indemnité de service en mer	- 91,9 %	1 525 €	1 659 €	134 €
Indemnité compensatrice de nourriture des personnels civils de cuisine et de salle du ministère de la Défense	- 86,0 %	1 003 €	1 167 €	164 €
H.S. de 22h00 à 7h01	- 70,5 %	944 €	1 339 €	395 €
Indemnité de licenciement et pécule	- 63,7 %	7 263 €	11 410 €	4 147 €
Indemnité pour mission	- 62,6 %	798 €	1 276 €	477 €
Prime du personnel navigant	- 59,0 %	17 319 €	29 332 €	12 012 €
Prime de poste de jour	- 58,7 %	225 €	383 €	158 €
Complément de rémunération	- 57,2 %	2 378 €	4 153 €	1 774 €
Indemnité de binage du service des cultes - Alsace-Lorraine seulement	- 55,9 %	1 648 €	2 882 €	1 234 €
Indemnité de permanence à domicile	- 52,3 %	1 014 €	1 918 €	904 €
H.S. nuit + 14h - post-loi TEPA	- 52,2 %	621 €	1 188 €	567 €
Prime d'encadrement doctoral et de recherche	- 50,9 %	508 €	974 €	466 €
Indemnité de mobilité géographique	- 50,7 %	3 084 €	6 060 €	2 976 €
Indemnité d'astreinte	- 48,3 %	764 €	1 508 €	744 €
Indemnité de licenciement des marins de l'équipement	- 47,7 %	2 976 €	6 165 €	3 189 €

Source : India Remu.

ANNEXE III

Analyse de la politique indemnitaire depuis 2015 et bilan en termes de ressources humaines

SOMMAIRE

1. UN LEVIER INDEMNITAIRE TRÈS LARGEMENT MOBILISÉ PAR L'ÉTAT DEPUIS 10 ANS POUR ACCOMPAGNER SES MUTATIONS ET COMPENSER L'ÉVOLUTION DU POUVOIR D'ACHAT 1

1.1. L'État a recours à des revalorisations ou créations indemnitaires pour accompagner son action et l'évolution de ses missions 1

1.1.1. Le volet indemnitaire a été mobilisé pour compenser des sujétions nouvelles ou reconnaitre les difficultés de l'exercice d'une profession donnée, parfois à la suite de crises ayant conduit à une mobilisation exceptionnelle des agents publics 1

1.1.2. Le régime indemnitaire a également été au cœur d'états généraux, organisés dans de nombreux domaines, afin de répondre de manière systémique aux problématiques d'un secteur donné 2

1.1.3. Certaines réformes plus systémiques de politique publique se sont appuyées sur la politique indemnitaire afin d'atteindre leurs objectifs 3

1.2. Les transformations internes de l'État comportent une dimension indemnitaire ...4

1.3. Le régime indemnitaire est au centre des stratégies visant à accroitre l'attractivité des métiers de l'État et fidéliser les agents publics 8

1.3.1. L'attractivité est au cœur de la politique indemnitaire de ces dix dernières années 8

1.3.2. De nouvelles primes ont vu le jour, afin de fidéliser des agents plus mobiles 10

1.4. La compensation du pouvoir d'achat constitue la motivation sous-jacente de nombreuses évolutions indemnitaires, palliant le gel partiel du point d'indice, dans un contexte budgétaire dégradé 11

1.4.1. La politique indemnitaire de l'État permet de concilier les impératifs d'un cadre budgétaire contraint et d'une revalorisation liée à une inflation élevée 11

1.4.2. Le choix de faire porter les revalorisations de rémunération sur le régime indemnitaire est moins coûteux au plan budgétaire, mais non sans incidence sur les inéquités salariales 13

1.4.3. Dans ce cadre, le régime indemnitaire a été un vecteur privilégié du maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires 14

2. UNE DYNAMIQUE INTERMINISTÉRIELLE DE SIMPLIFICATION ET D'HOMOGÉNÉISATION DU PAYSAGE INDEMNITAIRE, QUI A RENCONTRÉ DES LIMITES 16

2.1. Depuis 2014, l'État s'est donné pour objectif de rationaliser le paysage indemnitaire, afin de le simplifier, l'homogénéiser et de le rendre plus transparent 16

2.1.1. La création du RIFSEEP en 2014 visait à rendre plus cohérent et efficient les différents régimes indemnitaires 16

2.1.2. D'autre réformes indemnitaires s'inscrivent dans la même philosophie de simplification, avec une approche fonctionnelle et une valorisation de l'engagement individuel 21

2.2. Le bilan de ce chantier de rationalisation demeure contrasté 22
2.2.1. Une harmonisation qui reste à parachever 22
2.2.2. Malgré une réduction sensible du nombre de primes, une dynamique de création de primes toujours présente 24
2.2.3. L'individualisation des rémunérations reste relativement marginale 27
2.2.4. L'ambition d'un régime plus lisible et transparent peut être questionnée au regard des nouvelles obligations de la directive européenne sur la transparence salariale 28
2.2.5. La rationalisation et l'homogénéisation du régime indemnitaire restent à parachever dans un contexte budgétaire contraint 30

3. UNE RÉMUNÉRATION DES CONTRACTUELS ET DES AGENTS DES OPÉRATEURS TRÈS VARIABLE D'UN MINISTÈRE À L'AUTRE, QUI REFLÈTE L'ABSENCE D'UNE STRATÉGIE DE RECRUTEMENT GLOBALE 31

3.1. La rémunération des contractuels gagnerait à être repensée au regard des évolutions de la fonction publique d'Etat 31
3.1.1. Les contractuels dans la fonction publique constituent une population hétérogène recrutée et rémunérée sur des bases différentes 31
3.1.2. Les ministères ont des politiques très différentes, qui traduisent des stratégies de rémunération variables 34
3.2. Pour les agents publics des opérateurs, des pratiques de tutelle et de cadrage par les ministères qui varient fortement 39

Le régime indemnitaire représente un volet privilégié de la politique des ressources humaines de l'État. Depuis 2015, il a été largement mobilisé à l'appui de l'action publique. La présente annexe précise, d'une part, à quelles fins et dans quel cadre l'État a eu recours au levier indemnitaire. D'autre part, elle analyse sa dynamique et évalue dans quelle mesure l'État a rationalisé le régime indemnitaire. Enfin, elle fait une focale sur les contractuels et les agents publics des opérateurs qui représentent une part croissante des effectifs.

1. Un levier indemnitaire très largement mobilisé par l'État depuis 10 ans pour accompagner ses mutations et compenser l'évolution du pouvoir d'achat

1.1. L'État a recours à des revalorisations ou créations indemnitaires pour accompagner son action et l'évolution de ses missions

1.1.1. Le volet indemnitaire a été mobilisé pour compenser des sujétions nouvelles ou reconnaitre les difficultés de l'exercice d'une profession donnée, parfois à la suite de crises ayant conduit à une mobilisation exceptionnelle des agents publics

Le régime indemnitaire est alors utilisé en réaction à des crises ou événements majeurs dans une dimension compensatoire. Ce fut notamment le cas à la suite des attentats de 2015, de la crise des gilets jaunes ou encore de l'épidémie de COVID-19. Les forces de sécurité intérieure ont pleinement bénéficié de ces évolutions.

Tableau 1 : Primes crées ou élargies suite à la vague d'attentats de 2016, à la crise des gilets jaunes de 2018 et à l'épidémie de COVID-19

CRISES et PROTOCOLES	CREATION DE PRIMES	REVALORISATION DE PRIMES ou ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE
Vague d'attentats ➔Protocole 2016	Non applicable (N.A.)	POLICE NATIONALE (PN) : une majoration progressive de la prime versée aux officiers de police judiciaires (OPJ) ; revalorisation de deux points du taux de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP) ; revalorisation de la prime d'alimentation des CRS ; revalorisation de la rémunération des psychologues contractuels ; augmentation de l'indemnité d'exercice des adjoints de sécurité à partir de 2017 GENDARMERIE NATIONALE (GN) : revalorisations de l'ISPP de 2 points sur 4 ans pour les officiers et les sous-officiers, de l'allocation des missions judiciaires de la gendarmerie, celle des militaires de la gendarmerie servant en communautés de brigades (COB) et en brigades territoriales autonomes (BTA), ainsi que de l'indemnité spécifique spéciale (ISS) des gendarmes adjoints volontaires

CRISES et PROTOCOLES	CREATION DE PRIMES	REVALORISATION DE PRIMES ou ELARGISSEMENT DE L'ASSIETTE
Gilets Jaunes ➔Protocole du 19 décembre 2018	N.A.	PN : revalorisation de l'allocation de maîtrise de 40 € par mois à compter du 1er janvier 2019 ; augmentation de l'ISSP de 0.5 point au 1er janvier 2019 sans préjudice de l'application du protocole du 11 avril 2016 :GN : revalorisation de l'indemnité de sujétion spéciale de police (ISSP), à l`instar de la police nationale ; augmentation de 40 € de l'allocation de mission judiciaire de la gendarmerie pour les sous-officiers
COVID-19	Création de la prime exceptionnelle exemptée d'impôts sur le revenu	N.A.

Source : Mission.

Ces protocoles ont représenté un coût : le protocole signé le 19 décembre 2018 représente ainsi, selon l'annexe n°39 au rapport de l'Assemblée nationale relatif au règlement du budget et d'approbation des comptes de l'années 2019, 55 des 56 M€ de dépenses catégorielles non prévues de la gendarmerie ; concernant la police, le coût final est de 84 M€.

1.1.2. Le régime indemnitaire a également été au cœur d'états généraux, organisés dans de nombreux domaines, afin de répondre de manière systémique aux problématiques d'un secteur donné

La plupart des états généraux sur les politiques publiques se sont traduits par un protocole conclu avec les représentants des agents incluant un volet indemnitaire. Peuvent notamment être évoqués depuis 2015 les états généraux suivants :

- **2020 – « Ségur de la santé »:** création du complément de traitement indiciaire (CTI) calculé en points d'indice majoré et d'une indemnité forfaitaire mensuelle de 183 € nets mensuels pour les agents de la fonction publique hospitalière (titulaires et contractuels) exerçant en établissement public de santé, en groupement de coopération sanitaire et en établissement d'hébergement des personnes âgées dépendantes ; pour les agents de la fonction publique d'État, le Ségur de la santé a concerné les personnels de la protection judiciaire de la jeunesse qui exerçaient à titre principal des fonctions d'accompagnement socio-éducatif ;
- **2020 – « Grenelle de l'Éducation »** : création de la prime d'attractivité visant à soutenir les enseignants dans les premières années, de la prime annuelle de 150 euros sur l'équipement informatique et revalorisation de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) et de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) ;
- **2021 – « États généraux de la Justice** » 2021-2024 : revalorisation des corps de greffe, magistrats, éducateurs et conseillers pénitentiaires d'insertion et probation (CPIP), alignement des auditeurs de justice, revalorisation des contractuels et de plusieurs composantes indemnitaires (indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), complément indemnitaire annuel -CIA) ;

- **2022 – « Beauvau de la sécurité »** : protocole social du ministère de l'Intérieur qui s'articule autour de plusieurs mesures indemnitaires (*cf.* encadré n°1) adossées à la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI). La Cour des comptes a évalué, sur la période 2023-2027, le coût de ce protocole hors création de poste à 1,473 Md€ (773 M€ pour la police et 700 M€ pour la gendarmerie)[1].

Encadré 1 : **Les mesures indemnitaires du protocole social de la Police Nationale et de la Gendarmerie de 2022**

Elles poursuivent deux objectifs principaux :
- « Mieux protéger » par des mesures favorisant l'augmentation de la présence de voie publique : création d'une indemnité pour les unités engagées dans les missions de sécurité sur la voie publique dans les territoires pouvant aller jusqu'à 100 € bruts mensuels, augmentation de la prime d'officier de police judiciaire (de 1300 € à 1500 € par an dès le 1er janvier 2023), création d'une indemnité d'absence missionnelle compensant les nuits en dehors du domicile générées par les renforts opérationnels des personnels non éligibles à l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT), rehaussement de l'IJAT, création d'une indemnité de sujétions spécifiques (ISS) au profit des corps militaires de soutien et des personnels civils de la gendarmerie nationale représentant à terme un gain de 200 € bruts mensuels ;
- « Mieux encadrer » par des mesures soutenant la prise de responsabilité : augmentation du contingent de la prime de qualification supérieure de manière à permettre son attribution effective dès l'obtention du diplôme d'encadrement et suppression de son indice plafond, redimensionnement du contingent de l'indemnité de fonction et de responsabilités pour les officiers
Le programme annuel de performance (PAP) relatif au programme 176 chiffre à 72,4 M€ en année pleine le coût des revalorisations indemnitaires.

Source : Protocole de 2022 et PAP 2023.

Ainsi, le régime indemnitaire joue un effet de signal, traduisant l'implication du Gouvernement pour répondre à une crise, dans un secteur donné. Pour les syndicats signataires, les protocoles d'accord sont des gains immédiats qui contribuent à la reconnaissance des difficultés sectorielles mais aussi au pouvoir d'achat des agents.

1.1.3. Certaines réformes plus systémiques de politique publique se sont appuyées sur la politique indemnitaire afin d'atteindre leurs objectifs

Ces évolutions s'inscrivent sur un temps plus long et stratégique. Elles visent à faire du régime indemnitaire un des leviers d'une stratégie globale de politique publique. Au ministère des Armées, l'adoption de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) répond à l'ambition, à l'horizon 2030, portée par la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018, d'une armée professionnelle, qualifiée et attractive sur le marché de l'emploi. Elle s'appuie sur le constat que le système de rémunération des militaires apparait insuffisamment réactif pour « *soutenir efficacement des modèles RH soumis à de très fortes contraintes : contraintes d'adaptions des effectifs et des compétences, et contraintes d'emploi* »[2]. Outre la refonte du régime indemnitaire, la NPRM a conduit à :

- une fiscalisation totale ou partielle de certaines de ces indemnités, notamment les indemnités opérationnelles (désormais inclues dans l'indemnité de sujétions d'absence opérationnelle (ISAO)) et une partie de l'indemnité pour charges militaires (ICM) concernant le logement, transférée vers l'indemnité de garnison (IGAR) ;

[1] Cour des comptes, notes thématiques, *« Les forces de sécurité intérieure : des moyens accrus, une efficience à renforcer »*, Contribution à la revue des dépenses publiques, juillet 2023.

[2] Document de présentation de la nouvelle politique de rémunérations des militaires, Ministère des armées.

- l'élargissement de l'assiette de certaines primes, en accroissant le nombre de leurs bénéficiaires (indemnité de garnison)[3].

De même, au ministère de l'Éducation nationale, le Pacte enseignant est la traduction d'une inflexion de politique publique. L'ensemble des personnels enseignants, conseillers principaux d'éducation et psychologues, qu'ils soient fonctionnaires ou contractuels, en fonction des besoins et sur la base du volontariat, peuvent assurer des missions complémentaires : soit des missions d'enseignement ou à caractère pédagogique assurées en présence des élèves, soit des missions d'accompagnement des élèves ou missions d'innovation pédagogique effectuées au cours de l'année scolaire (*cf.* monographie V). La mise en œuvre du Pacte se traduit par un dispositif indemnitaire instaurant une part fonctionnelle de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) et de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) correspondant à l'exercice de missions complémentaires.

1.2. Les transformations internes de l'État comportent une dimension indemnitaire

1.2.1.1. Les ministères ont très largement recours aux primes de restructuration de service

Les primes de restructuration de service[4] permettent de compenser une réorganisation territoriale qui a pour conséquence la suppression ou la fusion de services avec modification éventuelle de l'implantation géographique. Une restructuration de ce type donne lieu à un arrêté ministériel. Il fixe le périmètre des services concernés et la durée de la restructuration. Il détermine les catégories des agents ouvrant droit aux primes suivantes :

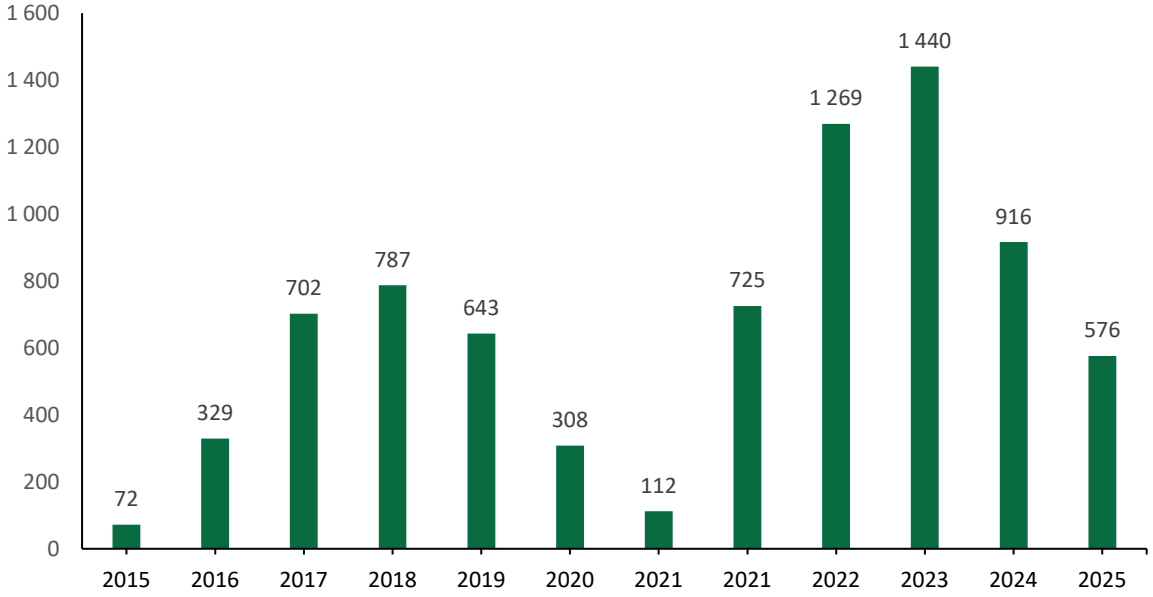
- **indemnité d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle au sein de la fonction publique de l'État** (décret n° 2019-1444 du 23 décembre 2019). Elle concerne les agents qui sont affectés, à l'initiative de l'administration, sur un emploi nécessitant la mise en œuvre d'une action de formation professionnelle. L'indemnité est exclusive de la prime d'accompagnement de la réorganisation régionale de l'État prévue par le décret du 4 septembre 2015 et de toute autre indemnité de même nature ;
- **indemnité de départ volontaire** prévue par le décret n°2008-368 du 17 avril 2008. Elle est attribuée aux fonctionnaires et aux agents non titulaires de droit public recrutés pour une durée indéterminée qui quittent définitivement la fonction publique de l'État à la suite d'une démission régulièrement acceptée. Le montant de l'indemnité de départ volontaire est égal à 1/12e de la rémunération brute annuelle, multiplié par le nombre d'années complètes de service effectif dans l'administration, dans la limite de 24 fois 1/12e ;

[3] Annexe 11- Défense, budget opérationnel de défense du projet de loi de finances pour 2026.

[4] Décret n° 2014-507 du 19 mai 2014 relatif aux dispositifs indemnitaires d'accompagnement dans la fonction publique.

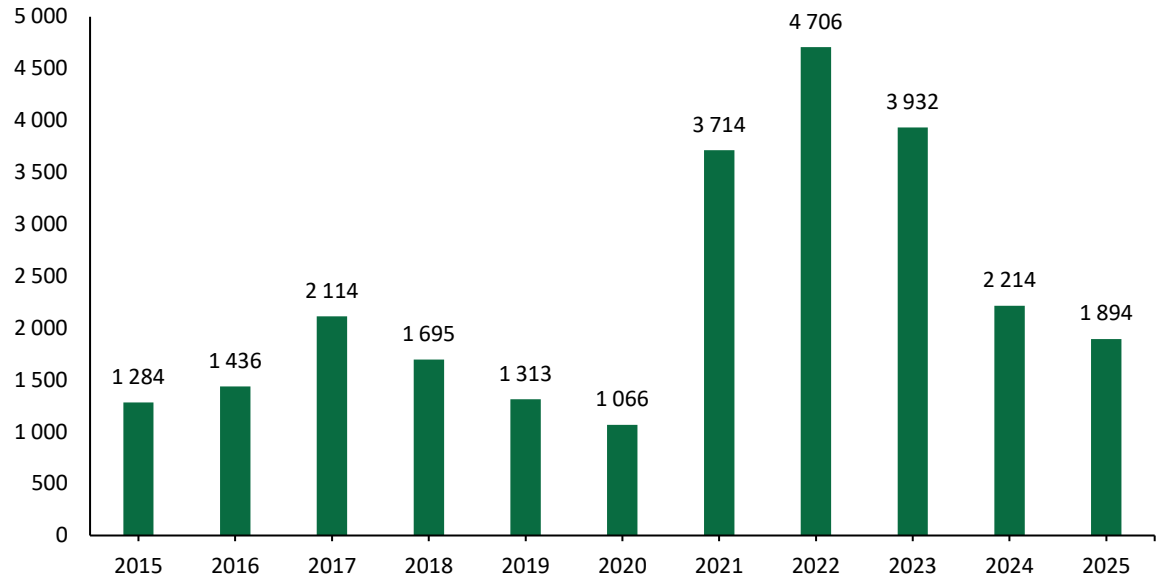
- **prime de restructuration de service** prévue par le décret n°2008-366 du 17 avril 2008 instituant une prime de restructuration de service et une allocation d'aide à la mobilité du conjoint : elle peut être attribuée aux agents, mutés ou déplacés, dans le cadre de la restructuration du service dans lequel ils exercent leurs fonctions. Elle est versée en une fois, au moment de la prise de fonction de l'agent ou, à la demande de celui-ci, en deux fractions d'un même montant sur deux années consécutives. Le montant de la prime est déterminé dans des conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de la fonction publique et du budget, en fonction des contraintes supportées par les agents à raison de la restructuration. Cette prime est exclusive de primes de même nature. Les bénéficiaires, mutés ou déplacés dans le cadre d'une opération de restructuration de service, qui quittent les fonctions sur lesquelles ils ont été nommés dans les douze premiers mois suivant cette nomination, sont tenus de rembourser les montants perçus ;
- **allocation d'aide à la mobilité du conjoint** prévue par le décret n° 2008-366 du 17 avril 2008.

Graphique 1 **: Nombre de bénéficiaires de l'indemnité d'accompagnement à la mobilité, périmètre PSOP**



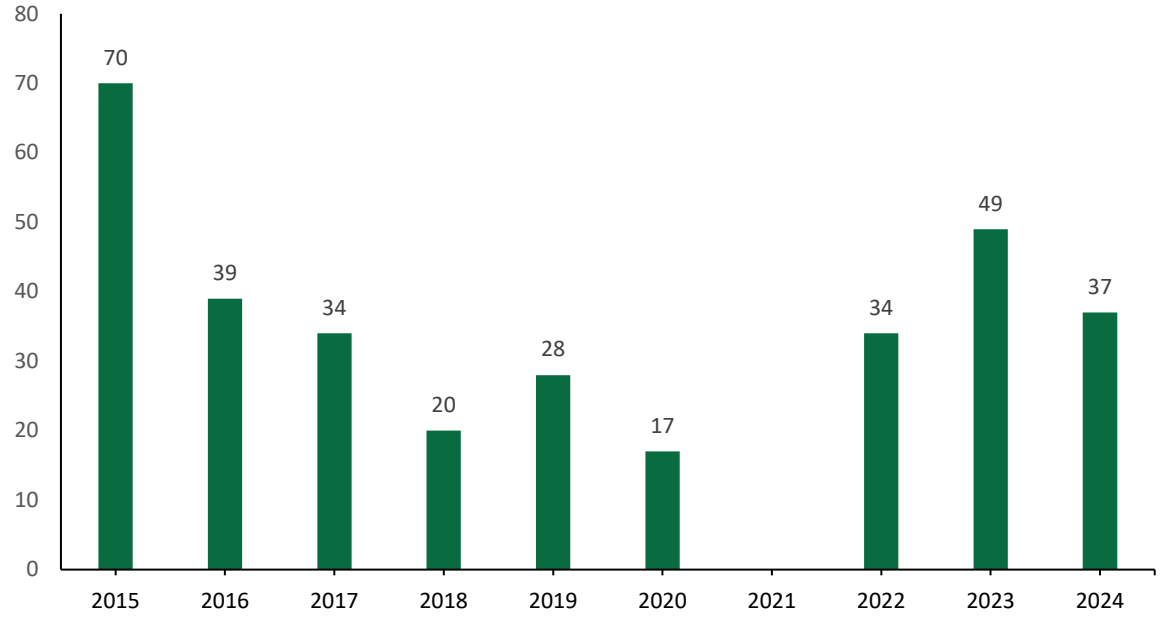
Source : Mission d'après données de paie via India Rému.

Graphique 2 **: Nombre de bénéficiaires de la prime de restructuration, périmètre PSOP**



Source : Mission d'après données de paie via India Rému.

Graphique 3 **: Nombre d'agents bénéficiant de l'aide à la mobilité du conjoint, périmètre PSOP**



Source : Mission d'après données de paie via India Rému.

À titre illustratif, l'arrêté du 17 mai 2019 fixe la liste des opérations de restructuration ouvrant droit au bénéfice de la prime de restructuration de service, de l'allocation d'aide à la mobilité du conjoint, du complément indemnitaire d'accompagnement et de l'indemnité de départ volontaire dans les services de la direction générale des finances publiques.

L'ensemble de ces dispositifs est très fréquemment mobilisé (les dispositifs donnent lieu à un arrêté unique), comme l'illustrent les exemples des deux dernières années : il a été utilisé 16 fois depuis janvier 2025[5]**.**

1.2.1.2. Le régime indemnitaire a été largement utilisé dans le cadre des fusions de corps, afin de rendre attractifs les nouveaux corps créés

Ce fut notamment le cas lors de la création du corps des administrateurs d'État, où la revalorisation de l'IFSE est venue compléter, dans de nombreux ministères, le rééchelonnement indiciaire. Le décret n° 2022-1455 du 23 novembre 2022 prévoit un alignement à la hauteur des niveaux indiciaires et des plafonds indemnitaires les plus élevés constatés dans les corps existants ou dans certaines administrations, tout en conditionnant leur accès aux parcours effectivement réalisés et à l'importance de l'engagement professionnel.

Peut être également cité l'exemple plus ancien de la direction générale des finances publiques (DGFiP) où une prime de fusion intégrée à l'indemnité mensuelle de technicité (IMT) a été créée alors que les régimes indemnitaires des agents entre les deux directions étaient harmonisés sur le fondement du régime le plus favorable. À la suite de cette réforme, le régime indemnitaire de la DGFiP a peu évolué.

1.2.1.3. Les ministères se préoccupent également des modes de prise en compte des crises, sans disposer de support interministériel

Face au caractère récurrent des crises, la question de leur prise en compte dans la rémunération accordée se pose. Au-delà du cadre interministériel de la prime liée à l'épidémie de COVID-19 ou de celle liée aux Jeux Olympiques de Paris 2024, certains ministères, à l'instar de l'Agriculture, ont créé un cadre indemnitaire spécifique. L'indemnité de gestion de crise (IGC) du ministère de l'Agriculture a été créée en 2024 : elle vise à reconnaître de manière ciblée les surcroîts d'activité significatifs dans des contextes exceptionnels, avec des montants forfaitaires modulés selon le niveau de mobilisation des agents (800 €, 1000 € ou 1200 €). Sa mise en œuvre est précisée par une note de service. Elle a vocation à être mobilisée dans des contextes de crise : par exemple, lors de la crise agricole, pour les agents fortement mobilisés sur les missions d'économie agricole (décision du 25 juillet 2024 : 1 407 agents concernés pour 1,4 M€), à l'occasion d'événements exceptionnels, comme le passage du cyclone Chido à Mayotte (décision du 20 mars 2025 : 73 agents indemnisés à hauteur de 0,1 M€ au total) ou encore lors de la crise liée à la dermatose nodulaire contagieuse (DNC) des bovins (travaux en cours).

---

[5] En avril 2025, désignant une opération de restructuration au sein de l'Institut de recherche pour le développement; en mai 25, réorganisation de l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité ainsi que le transfert de sites en France hexagonale et outre-mer; en juin 25, réorganisation des services de l'établissement public Voies navigables de France ; en juillet 25, opération de restructuration du CNRS et opération de restructuration au sein du Centre national de la recherche scientifique hébergé par l'École normale supérieure Paris-Saclay ; en août 25, pour la restructuration au sein de la Cour de cassation et pour la réorganisation des services de la préfecture du département des Bouches-du-Rhône, caractérisée par la suppression d'un préfet de police des Bouches-du-Rhône de plein exercice et la mutualisation des fonctions ; en octobre 25, pour fermeture de la circonscription de police nationale (CPN) de Marles-les-Mines ainsi que pour la réorganisation des services de l'Institut des hautes études du ministère de l'intérieur; en décembre 25, pour la fermeture de la cellule aéronavale du service technique de l'aviation civile; en janvier 26, au sein de la direction des ressources humaines du ministère de la transition écologique, de la biodiversité et des négociations internationales sur le climat et la nature, la fusion de la sous-direction de la formation, des compétences et des qualifications et du centre ministériel de valorisation des ressources humaines ; en mars 26, à la Cour des comptes à l'occasion de la création d'un centre de gestion financière placé sous l'autorité du contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de la culture et réorganisation des centres éducatifs fermés (CEF) en unités judiciaires à priorité éducative (UJPE) .

De manière plus systémique, la mission juge nécessaire de penser les leviers indemnitaires pour rémunérer les périodes de mobilisation exceptionnelle et cela de manière globale. Afin de contenir les créations de primes nouvelles, cette question de la prise en compte des sujétions conjoncturelles extraordinaires doit être mieux intégrée dans la réflexion sur les régimes indemnitaires, les postes et les métiers et notamment dans l'IFSE.

1.3. Le régime indemnitaire est au centre des stratégies visant à accroitre l'attractivité des métiers de l'État et fidéliser les agents publics

La fonction publique d'État (FPE) fait face à une dégradation structurelle de l'attractivité de nombreux métiers. Selon France Stratégie, dans la FPE, « *les problèmes de recrutement affectent particulièrement les métiers des ministères qui embauchent le plus : Éducation nationale, ministère de l'Intérieur (gardiens de la paix et gendarmes), ministère des Finances, ministère de la Justice (surveillants pénitentiaires et, dans une moindre mesure, greffiers), armées (militaires du rang et sous-officiers, mais aussi métiers techniques qui mobilisent des compétences spécifiques transposables dans le civil tels que informaticiens en cyber-sécurité et renseignement ou ingénieurs dans le domaine de l'armement). Mais ces difficultés touchent également les fonctions support, l'administration générale et les métiers très qualifiés des autres ministères (notamment les spécialistes du numérique)* ».[6] Face à ces tensions, l'État a mobilisé le levier des primes d'attractivité et de fidélisation, alliant logique sectorielle et approche territoriale.

1.3.1. L'attractivité est au cœur de la politique indemnitaire de ces dix dernières années

La politique indemnitaire de ces dix dernières années vise à assurer des rémunérations attractives par rapport au secteur privé mais aussi à éviter un déclassement de certaines professions en matière de rémunération. C'est le sens d'une partie des primes accordées aux fonctionnaires dans le cadre du « Grenelle de l'éducation », avec l'objectif de revaloriser le début de carrière. La prime d'attractivité (décret n° 2021-276 du 12 mars 2021 instituant une prime d'attractivité pour certains personnels enseignants et d'éducation relevant du ministre chargé de l'Education nationale ainsi que pour certains psychologues de l'Education nationale) est versée aux agents, qu'ils soient titulaires ou non, dès qu'ils sont au premier grade de leur corps.

A la DGFiP, a été expérimenté un dispositif de prime d'attractivité « *destinée à favoriser l'arrivée et la fidélisation des agents dans des services qui souffrent d'un déficit d'attractivité* ». La prime trouve son fondement dans le décret n°2008-369 du 17 avril 2008 portant création d'une indemnité temporaire de mobilité. D'un montant de 10 000 euros bruts, elle est attribuée sous deux conditions : *« l'existence réelle d'une mobilité géographique ou fonctionnelle »* et *« l'existence d'une difficulté particulière à pourvoir un emploi »*[7].

[6] France Stratégie, Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité, note de synthèse 2024

[7] Décret n°2008-369 du 17 avril 2008.

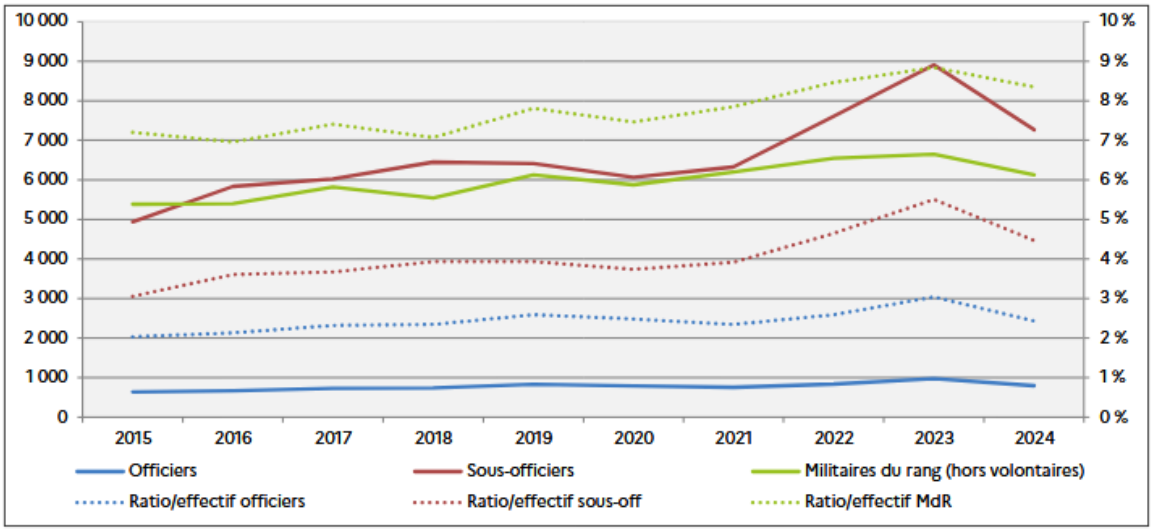
Au ministère des Armées, le régime indemnitaire a visé à pallier la perte d'attractivité des métiers militaires, dans un contexte de besoins croissants liés à la conjoncture internationale[8]. De fait, le taux de dénonciation de contrats de militaires du rang dans les trois armées pendant la période probatoire est passé de 23,5 % en 2013 à 31 % en 2023, marquant en 2024 une légère inflexion pour la première fois. En 2023, les volumes de départs atteignent le niveau le plus haut depuis 2017 d'après le Haut comité d'évaluation de la condition militaire (HCECM[9]) (*cf.* tableau 2). Les départs spontanés constituent la plus grande part des départs définitifs.

Tableau 2 : Évolution des taux de dénonciation de contrat des militaires du rang pendant la période probatoire, en %

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Terre	26,8	28,2	30,3	30,9	32,3	29,1	31,4	32	31	30
Marine nationale	N.D.	N.D.	12,9	11,6	12,5	23,9	33	35	40	25
Air et espace	N.D.	N.D.	27,9	11,1	10,6	13,4	19,2	30,2	32,4	21,9

Source : HCEM rapport d'activité 2025.

Graphique 4 : Evolution des départs spontanés des militaires de 2019 à 2024



Sources : DRH-MD et DGGN : réponses à un questionnaire du HCECM.
Champ : départs spontanés, hors départs aidés. Militaires des armées de terre, marine nationale, air et de l'espace et gendarmerie nationale à solde mensuelle, hors volontaires.

Source : HCEM rapport d'activité 2025.

La loi de programmation militaire 2024-2030 prévoit donc simultanément :

- un rattrapage indiciaire de la rémunération du personnel militaire ;
- un effort indemnitaire devant cibler les métiers et les expertises en forte tension.

[8] Rapport d'information du Sénat n° 49 (2024-2025), déposé le 17 octobre 2024 « *Pour rendre l'armée plus attractive : retenir, attirer, réunir* ».

[9] Revue annuelle de la condition militaire 2025, HCECM.

1.3.2. De nouvelles primes ont vu le jour, afin de fidéliser des agents plus mobiles

Face à des générations moins enclines à exercer le même métier toute leur vie et plus sensibles à l'équilibre entre vie professionnelle et vie personnelle, l'État a développé de nombreux dispositifs de fidélisation, sans que leur impact ne fasse l'objet d'une évaluation systématique. Ils visent à limiter le *turnover* et stabiliser les équipes, dans des métiers ou des zones en tension. Peuvent notamment être évoqués :

- **pour la Seine Saint Denis** : le décret n° 2020-1299 du 24 octobre 2020 modifié crée la prime de fidélisation territoriale au profit des agents publics qui exercent en Seine-Saint-Denis. Cette prime est versée en trois fractions : la première, de 20 %, quand l'agent prend ses fonctions ou au premier trimestre 2024 quand l'agent est déjà en poste au 1er janvier 2024 ; la deuxième, de 40 %, à l'issue de la troisième année de services effectifs ; la troisième, de 40 %, à l'issue de la cinquième année de services effectifs. Son coût était en 2025 de 130 M€ où elle a bénéficié à 30 129 agents ;
- **pour la police nationale** : le décret n°99-1055 du 15 décembre 1999 attribue une indemnité de fidélisation en secteur difficile aux fonctionnaires actifs de la police nationale[10]. Son coût en 2025 s'est élevé à 83,3 M€ par an pour 58 371 bénéficiaires ;
- **pour l'administration pénitentiaire** : le décret n° 2018-1319 du 28 décembre 2018 institue une prime de fidélisation, attribuée à certains membres des corps de commandement et d'encadrement et d'application du personnel de surveillance de l'administration pénitentiaire. Son coût en 2025 est de 2,14 M€ pour 1 191 agents ;
- **pour le ministère des Armées** : confrontées à la dénonciation des contrats en cours de période probatoire, voire par anticipation avant échéance et au non-renouvellement des contrats arrivés à terme, les armées se sont dotées d'une politique de fidélisation. Dès 2019, a été créée une prime de lien au service (PLS) attribuée aux militaires. La PLS correspond à une indemnité attribuée aux militaires servant sous contrat ou en qualité de militaire de carrière, qui souscrivent un engagement à servir dans l'armée d'active, au sein d'une forme armée ou d'une formation rattachée, dont l'objectif est de renforcer la fidélisation des personnels en les incitant à prolonger leur engagement. Cette prime est perçue à l'issue d'un engagement d'une durée pouvant varier, selon le grade et le type d'engagement. Par ailleurs, dans le cadre de la loi de programmation 2024-2030, est mise en place une démarche « Fidélisation 360 » qui comprend, outre des mesures sociales[11], un effort indemnitaire devant cibler les métiers et les expertises en forte tension et participant aux pivots capacitaires. Ces mesures font suite aux difficultés constatées en termes de recrutement et de fidélisation des ressources humaines du ministère des Armées qui s'est traduit en 2021, 2022 et 2023 par la non-exécution du schéma d'emploi. Selon le ministère des Armées, l'atteinte des cibles en effectif dans les différents corps et catégorie en 2025 traduit l'efficacité des effets d'attractivité et de fidélisation de la politique indemnitaire. Une évaluation doit être remise en fin d'année au Parlement. Elle a vocation à objectiver l'impact de cette réforme.

---

[10] 1° Après deux années révolues de service continu en secteur difficile, s'agissant des fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, à l'exception de ceux affectés en administration centrale et n'exerçant pas une fonction opérationnelle ; 2° Après cinq années révolues de service continu en secteur difficile, s'agissant des autres fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application de la police nationale, ainsi que des fonctionnaires des corps de commandement et de conception et de direction de la police nationale. 3° Le montant de l'indemnité de fidélisation est majoré forfaitairement pour les fonctionnaires actifs de la police nationale affectés en Ile-de-France.

[11] Assemblée nationale Question écrite n° 9414 : « Lancée en mars 2024, la démarche « Fidélisation 360 » vise à créer une dynamique de mesures pour fidéliser les personnels militaires et civils, répondant au besoin de compétences durcies nécessaires à la réalisation du contrat opérationnel. Ces mesures ont vocation à couvrir un champ très large, qui dépasse les enjeux de rémunération. Elles visent à mieux compenser les sujétions militaires, à accompagner la mobilité subie, à améliorer les conditions de travail et de vie en emprise militaire, à rattraper les

Qu'il s'agisse de dispositifs d'attractivité ou de fidélisation, la mission s'interroge sur la lisibilité de ces dispositifs et le risque d'effet d'aubaine. En effet, il est difficile d'évaluer combien d'agents auraient accepté une affectation dans les lieux concernés sans un régime indemnitaire spécifique.

Le levier indemnitaire, seul, n'est pas toujours en capacité de résoudre des difficultés structurelles liées à :

- la concurrence du secteur privé ;
- les conditions de travail dégradées ;
- les écarts territoriaux de coût de vie.

Sur ce point, l'exemple du ministère des Armées est intéressant : le levier indemnitaire s'inscrit dans une stratégie globale, incluant d'autres mesures sur les conditions de travail.

1.4. La compensation du pouvoir d'achat constitue la motivation sous-jacente de nombreuses évolutions indemnitaires, palliant le gel partiel du point d'indice, dans un contexte budgétaire dégradé

1.4.1. La politique indemnitaire de l'État permet de concilier les impératifs d'un cadre budgétaire contraint et d'une revalorisation liée à une inflation élevée

Comme le souligne France stratégie dans son rapport *Travailler dans la fonction publique, le défi de l'attractivité*, en décembre 2024, la dynamique salariale dans la fonction publique peut être évaluée en s'appuyant sur trois types d'indicateurs de rémunération moyenne :

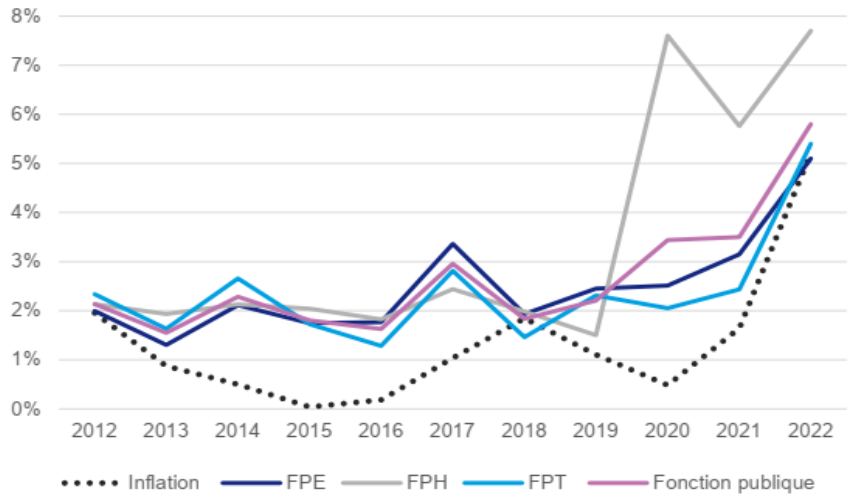
- le salaire net moyen, en équivalent temps plein, indicateur de référence dans la statistique publique ;
- l'évolution de la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) traduit la dynamique sur un champ restreint des personnes présentes deux années consécutives ;
- l'analyse de l'évolution de la « position salariale » des agents publics au fil de générations ou au sein d'une partie de carrière à travers des données de panel sur les rémunérations annuelles nettes.

France stratégie montre, sur la base de ces trois indicateurs, que, dans la fonction publique d'État, *« sur la décennie 2010-2021, le gain ou la stabilité de pouvoir d'achat de la rémunération brute des personnes en place (progression annuelle de la rémunération moyenne des personnels en place (RMPP) supérieure ou égale à l'inflation) n'a été atteint grâce aux mécanismes généraux et catégoriels indiciaires qu'entre 2015 et 2017, et en 2020. Le reste du temps la progression du pouvoir d'achat de la RMPP dépend fortement de l'effet de carrière (glissement vieillesse technicité, GVT+) et des politiques indemnitaires. L'effet des mesures indiciaires en 2017 a permis à l'ensemble des catégories de bénéficier d'un gain de pouvoir d'achat. Nous constatons toutefois une montée en puissance de la contribution indemnitaire à partir de 2018, particulièrement au sein des catégories B et C* ». Les primes et indemnités ont ainsi permis d'assurer le maintien ou l'augmentation du pouvoir d'achat.

écarts de rémunération et à individualiser et dynamiser les parcours professionnels. (…) En 2026, la démarche « Fidélisation 360 » se poursuivra, ciblant notamment l'amélioration du quotidien des familles des militaires les plus affectées par les absences opérationnelles et les mobilités régulières. Des efforts seront poursuivis pour augmenter l'offre de garde pour les jeunes enfants, étendre la prestation de soutien en cas d'absence prolongée du domicile, élargir l'offre de "médecins solidaires des armées" à de nouvelles spécialités pour les familles, renforcer l'accompagnement des conjoints vers l'emploi et garantir le zéro reste à charge lors des déménagements en outre-mer. Enfin, l'effort devra être amplifié sur le logement, l'hébergement et les infrastructures du quotidien, qui restent un sujet de mécontement. »

Graphique 5 : Taux de croissance de la rémunération moyenne des personnels en place

Graphique 86 – Taux de croissance de la RMPP nette en valeur selon le versant (et taux de croissance de l'indice des prix) entre 2011 et 2022



Note : ici, l'indice d'inflation utilisé est l'IPC « ensemble des ménages », y compris tabac.

Champ : France (hors Mayotte), y compris bénéficiaires de contrats aidés. Hors militaires, hors assistants maternels et familiaux, hors apprentis, hors internes et externes des hôpitaux publics.

Sources : Insee, SIASP 2012 à 2021, calculs France Stratégie ; DGAFP (2024), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024*, novembre ; Insee, indice des prix à la consommation*

Source : rapport « Travailler dans la fonction publique, le défi de l'attractivité », France Stratégie

Les travaux de la mission (*cf.* annexe 2) confortent ces analyses, dans un contexte d'inflation plus élevé, l'inflation ayant atteint 14 % sur la période 2020-2024.

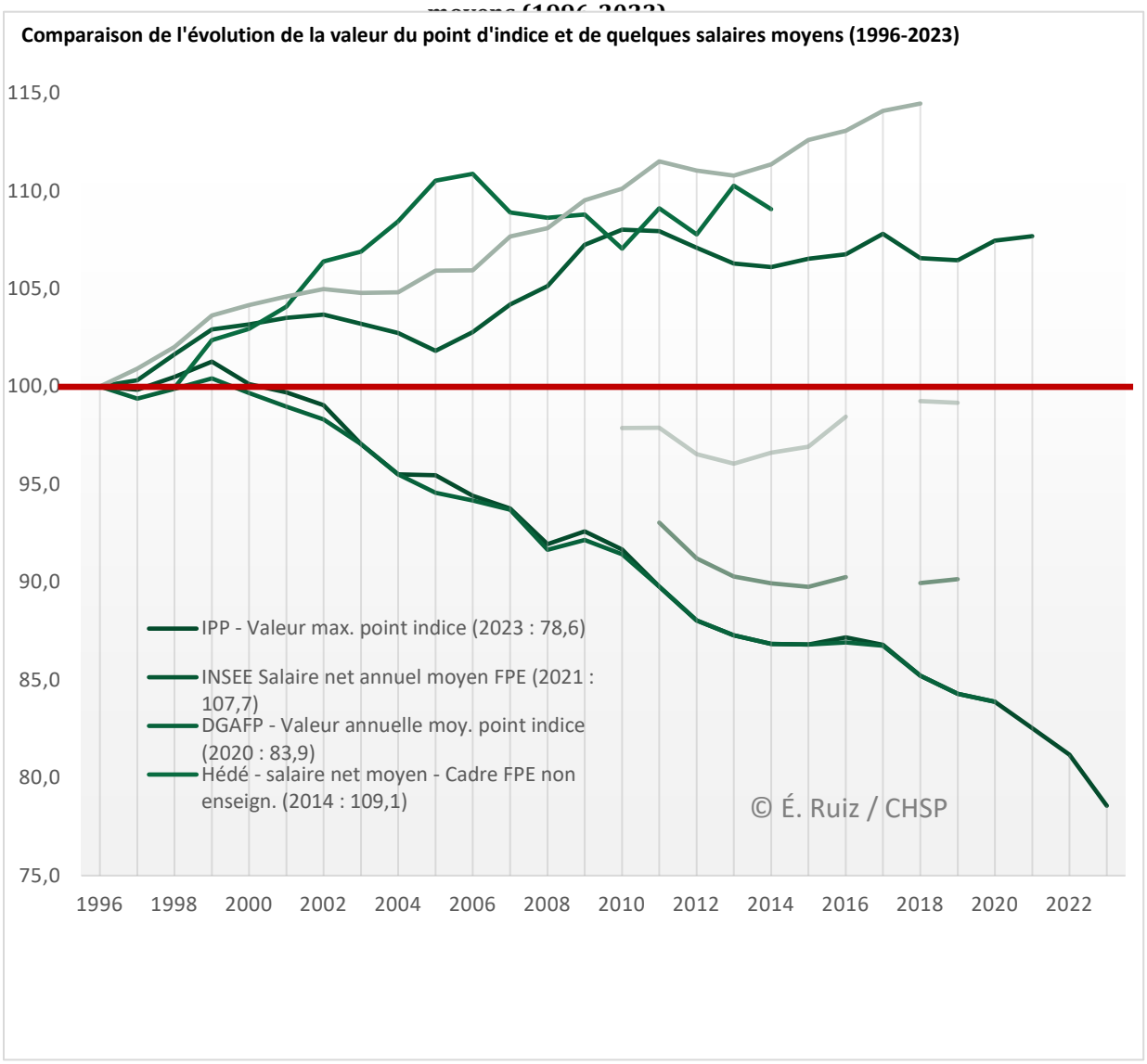
1.4.2. Le choix de faire porter les revalorisations de rémunération sur le régime indemnitaire est moins coûteux au plan budgétaire, mais non sans incidence sur les inéquités salariales

Les revalorisation indemnitaires et créations de primes tendent à compenser la baisse du pouvoir d'achat. Elles s'inscrivent dans un contexte budgétaire contraint alors que la masse salariale est en progression (la masse salariale totale des personnels civils de la FPE est passée de 67,1 Md€ à 89,1 Md€ entre 2015 et 2025). Dans ce cadre, faire peser sur l'indemnitaire les stratégies de compensation du pouvoir d'achat est moins coûteux pour l'État qu'une revalorisation générale du point d'indice, surtout lorsque la hausse porte sur une catégorie donnée.

Ce choix tend à accroitre les inégalités salariales, notamment en survalorisant les corps qui ont un plus grand pouvoir de négociation. Emilien Ruiz[12] le souligne, en s'appuyant sur le graphique ci-dessous : « *La progression de pouvoir d'achat ne repose plus sur la revalorisation du point d'indice commun à tous les agents mais, outre les évolutions de carrière, sur des mesures catégorielles et, de plus en plus, sur les primes. Or, cette évolution témoigne elle aussi des choix politiques orientés en priorité vers la maîtrise des dépenses. Gouverner les rémunérations des fonctionnaires par les primes contribue à une économie immédiate en limitant le nombre de bénéficiaires d'augmentations. En outre, comme l'indiquait le Conseil d'orientation des retraites en 2023, les primes n'étant pas prises en considération dans le calcul des pensions, l'accroissement de leur poids dans la rémunération entraîne une diminution du niveau des pensions de retraite versées par l'État* ».

[12] Emilien Rui « Mal payés puisque trop nombreux ? Jalons pour une histoire des traitements dans la fonction publique » chapitre paru dans : Fabien Cardoni et Michel Margairaz (dir.), *L'État des finances publiques en France* (tome 2), Institut de la gestion publique et du développement économique, 2024, p. 119-145.

Graphique 6 : Comparaison de l'évolution de la valeur du point d'indice et de quelques salaires moyens (1996-2023)



Source : Graphique extrait de l'étude d'Émilien Ruiz, "Mal payés puisque trop nombreux ? Jalons pour une histoire des traitements dans la fonction publique", dans Fabien Cardoni et Michel Margairaz (dir.), L'État des finances publiques en France, tome 2, Paris, IGPDE/CHEFF, 2024, p. 119-145. Note de lecture : Base : 1996 = 100 sur des euros constants | le terme "salaire" est utilisé par simplification.

1.4.3. Dans ce cadre, le régime indemnitaire a été un vecteur privilégié du maintien du pouvoir d'achat des fonctionnaires

Des mesures générales ont été prises, pour l'ensemble de la fonction publique, afin de soutenir le pouvoir d'achat dans un contexte d'inflation :

- **en 2018 :** face à la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) de 1,7 point, est créée l'indemnité compensatrice de CSG, dans les trois versants de la fonction publique (*cf.* monographie dédiée)[13]. L'enjeu est de neutraliser la perte de pouvoir d'achat ;

[13] Décret n° 2017-1889 du 30 décembre 2017 pris en application de l'article 113 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et instituant une indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée dans la fonction publique.

- **en 2020** : primes exceptionnelles liées à la COVID-19 ;
- **en 2023 :** les employeurs publics peuvent verser une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat, avec des montants plafonnés et assortie de conditions de rémunération. Le décret prévoit un barème à sept niveaux, allant de 300 à 800 €.

La garantie individuelle de pouvoir d'achat s'inscrivait également dans cette problématique (décret n° 2008-539 du 6 juin 2008 relatif à l'instauration d'une indemnité dite de garantie individuelle du pouvoir d'achat). Elle a été gelée en 2026.

Enfin, des évolutions plus catégorielles ont concerné des filières métiers, afin de répondre à leurs enjeux spécifiques, soit dans le cadre d'états généraux et de protocoles (*cf.* supra), soit dans le cadre de demande de revalorisation, visant à combler les écarts entre ministères. Peuvent notamment être évoqués dans ce cas de figure[14] :

- **le « secteur social »** (2020-2021) : le rééquilibrage sur deux ans pour 4 400 agents (assistant de service social et conseiller technique de service social), avec deux revalorisations de l'IFSE de 1 000 à 1 500 € brut/an, totalisant 12 M€ ;
- **les médecins du travail** (2021) : la revalorisation de la rémunération (7 M€) pour homogénéiser les pratiques ministérielles et renforcer l'attractivité des postes, en lien avec le plan santé au travail 2022-2025 ;
- **la convergence indemnitaire,** pour 63 000 agents appartenant aux corps des attachés et secrétaires administratifs avec 121 M€, ciblant prioritairement les administrations territoriales, afin de réduire les écarts et faciliter la mobilité ;
- **les administrateurs de l'État** (AE) (2023) : la création du corps s'est accompagnée d'un effort de convergence indemnitaire de 4,9 M€, établissant l'IFSE moyenne à 38 000 € et 44 000 € pour le premier et deuxième grade, afin d'harmoniser les pratiques.

[14] Source : DFGAFP.

2. Une dynamique interministérielle de simplification et d'homogénéisation du paysage indemnitaire, qui a rencontré des limites

2.1. Depuis 2014, l'État s'est donné pour objectif de rationaliser le paysage indemnitaire, afin de le simplifier, l'homogénéiser et de le rendre plus transparent

2.1.1. La création du RIFSEEP en 2014 visait à rendre plus cohérent et efficient les différents régimes indemnitaires

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a créé le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce dispositif est centré sur une indemnité principale, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), à laquelle peut s'ajouter un complément indemnitaire annuel (CIA). Il se substitue à la prime de fonction et de résultats (*cf.* encadré 2).

Encadré 2 : La prime de fonctions et de résultats (PFR)

Régie par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats, la prime de fonction et de résultats concernait les fonctionnaires appartenant à des corps de la filière administrative ou détachés sur un emploi fonctionnel de cette filière. Elle comprenait deux parts tenant compte : des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées ; ainsi que des résultats de la procédure d'évaluation individuelle prévue par la réglementation en vigueur et de la manière de servir. Les montants individuels correspondant à la part fonctionnelle étaient attribués en lien avec la politique ministérielle organisant les parcours professionnels. Un arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget ainsi que, le cas échéant, du ministre intéressé fixait pour chaque grade ou emploi, dans la limite d'un plafond :

- les montants annuels de référence de la part pouvant être attribuée au titre de la fonction ;
- les montants annuels de référence de la part liée aux résultats de la procédure d'évaluation individuelle et à la manière de servir.

Source : décret n°2008-1533

Le RIFSEEP poursuit plusieurs objectifs : homogénéisation, fonctionnalisation, transparence, simplification, reconnaissance et valorisation de l'expérience.

2.1.1.1. Un objectif d'homogénéisation et d'unification à l'ensemble des corps et emplois de la fonction publique d'État visant à renforcer la cohérence interministérielle et favoriser les mobilités par une comparabilité accrue entre les fonctions

Aux termes du décret du 20 mai 2014, le RIFSEEP a vocation « à *devenir le nouvel outil indemnitaire de référence, applicable, comme le mentionne l'article 1er du décret du 20 mai 2014, à tous « les fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984 », sans être réservé à la filière administrative comme la prime de fonction et de résultat ».* Il s'applique, par principe, à l'ensemble des corps et emplois relevant de la fonction publique de l'État.

Le principe d'une adhésion généralisée, à l'horizon 2017, est posé à l'article 7 du décret du 20 mai 2014. Les exceptions à cette obligation doivent figurer, de manière exhaustive, dans un arrêté des ministres chargés de la fonction publique et du budget. Il appartient à chaque département ministériel de déterminer les corps et emplois qui, du fait de leur spécificité, n'ont pas vocation à intégrer le nouveau dispositif. Selon la circulaire de mise en œuvre du RIFSEEP, « *l'adhésion constitue le principe directeur et l'exclusion l'exception* ». Toute exemption doit être dûment justifiée.

Cette homogénéisation doit rendre plus cohérent le régime indemnitaire, afin d'encourager et faciliter la mobilité interne ou externe entre les différents versants de la fonction publique. En ce sens, la réforme intervient dans le prolongement de l'accord relatif à l'avenir de la fonction publique (« modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunération professionnels », 2016), qui se donnait pour objectif d'harmoniser les carrières et les rémunérations des trois versants de la fonction publique à travers les grilles indiciaires. **Le RIFSEEP vient donc parachever cette logique d'homogénéisation en s'attachant au volet indemnitaire. Ces réformes visent à réduire voire gommer les inégalités indiciaires et indemnitaires entre filières.**

2.1.1.2. Un objectif de fonctionnalisation visant à valoriser l'exercice des missions avec la détermination par corps d'un nombre limité de groupes de fonctions

Le RIFSEEP rompt avec une approche purement statutaire de corps et de grade, au profit d'une vision fonctionnelle. Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis.

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

- fonctions d'encadrement, de coordination, de pilotage ou de conception ;
- technicité, expertise, expérience ou qualification nécessaire à l'exercice des fonctions : l'ambition est de valoriser l'acquisition et la mobilisation de compétences, plus ou moins complexes, dans le domaine fonctionnel de référence de l'agent, que ce soit sur le poste ou dans le cadre d'une démarche de formation ;
- sujétions particulières et degré d'exposition de certains types de poste, au regard de leur environnement extérieur ou de proximité ; les sujétions spéciales correspondent à des contraintes particulières liées, par exemple, à l'exercice de fonctions itinérantes.

Pour chaque corps, un nombre limité de groupes de fonctions est déterminé. Ces fonctions doivent être formellement déconnectées du grade. Néanmoins, le poste confié à un fonctionnaire doit correspondre au grade dont celui-ci est titulaire. La circulaire d'application du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 suscité préconise ainsi :

- 4 groupes de fonctions pour les corps relevant de la catégorie A, le « groupe 1 » étant réservé aux postes les plus lourds ou les plus exigeants ;
- 3 groupes de fonctions pour les corps relevant de la catégorie B ;
- 2 groupes pour les corps relevant de la catégorie C.

Les tableaux ci-dessous illustrent un exemple de montants de plafonds d'IFSE pour le corps interministériel des secrétaires administratifs des administrations de l'État de catégorie B.

Tableau 3 : Montant annuel maximum annuel d'IFSE par groupe de fonctions (en €)

Groupes de fonction	Agents bénéficiant d'un logement de fonction		Autres agents	
	Administration centrale, services déconcentrés d'Île-de-France	Services déconcentrés	Administration centrale, services déconcentrés d'Île-de-France	Services déconcentrés
Groupe 1	10 220	8 030	19 660	17 480
Groupe 2	9 400	7 220	17 930	16 015
Groupe 3	8 580	6 670	16 480	14 650

Source : Mission d'après https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F465

Tableau 4 : Montant minimum annuel de l'IFSE par grade (en €)

Grades	Administration centrale, services déconcentrés d'Île-de-France	Services déconcentrés
Secrétaire administratif de classe exceptionnelle	1 850	1 550
Secrétaire administratif de classe supérieure	1 750	1 450
Secrétaire administratif de classe normale	1 650	1 350

Source : Mission d'après https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F465

Pour chaque groupe de fonctions, chaque ministère gestionnaire détermine un socle indemnitaire unique, montant de base de l'IFSE. La hiérarchie entre les groupes de fonctions se traduit ainsi par des plafonds, mais également des socles indemnitaires distincts.

Le nombre de groupes de fonctions est fixé, pour chaque corps ou statut d'emploi, par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé. Cet arrêté fixe également : les montants minimaux, par grade et statut d'emplois ; les montants maximaux, afférents à chaque groupe de fonctions ; les montants maximaux, applicables aux agents logés par nécessité de service.

Concrètement, l'attribution de l'IFSE nécessite de réaliser un travail de cotation des postes, répartissant les différents emplois dans des groupes de fonctions.

2.1.1.3. Un objectif de simplification avec la suppression des primes poursuivant un même objectif

L'article 5 du décret dispose que « *l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise et le complément indemnitaire annuel sont exclusifs de toutes autres primes et indemnités de même nature à l'exception de celles énumérées par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget* ». L'IFSE est donc exclusive, par principe, de tout autre régime indemnitaire de même nature. Les différentes primes et indemnités qui ont vocation à être fondues dans son assiette peuvent être interministérielles ou ministérielles. Ont notamment été intégrées :

- l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires ;
- la prime de rendement ;
- l'indemnité de fonctions et de résultats ;
- la prime de fonctions informatiques ;
- l'indemnité d'administration et de technicité ;
- l'indemnité d'exercice de mission des préfectures ;
- l'indemnité de polyvalence ;
- l'allocation complémentaire de fonctions ;
- la prime d'activité ;
- l'indemnité de sujétion.

La circulaire précise que « *les exceptions à cette règle de non-cumul doivent être limitées et répondre à des problématiques très spécifiques. Elles figureront de manière exhaustive dans un arrêté interministériel.* »

Néanmoins, l'IFSE est cumulable, par nature, avec :

- l'indemnisation des dépenses engagées au titre des fonctions exercées (ex : frais de déplacement) ;
- les dispositifs d'intéressement collectif ;
- les dispositifs compensant les pertes de pouvoir d'achat (ex : indemnité compensatrice ou différentielle) ;
- les sujétions ponctuelles directement liées à la durée du travail (ex : heures supplémentaires, astreintes).

2.1.1.4. Un objectif de reconnaissance de valorisation acquis de l'expérience

L'IFSE prend en compte l'expérience professionnelle acquise par un agent, ce qui rompt avec les logiques indemnitaires antérieures et introduit une **individualisation de la rémunération**. Le montant de l'IFSE est réexaminé lors de toute mobilité entrainant « *un changement de groupe de fonctions vers un avec davantage d'encadrement, de technicité ou de sujétions, afin d'encourager la prise de responsabilité mais également :*

- *en cas de mobilité vers un poste relevant d'un même groupe de fonctions ;*
- *a minima, tous les 4 ans, en l'absence de changement de poste ou, pour les emplois fonctionnels, à l'issue de la première période de détachement ;*
- *en cas de changement de grade suite à une promotion.* »

La circulaire précise toutefois que cette augmentation n'est pas systématique : elle est liée à la valorisation des acquis de l'expérience : « *En effet, si des gains indemnitaires sont possibles, le principe du réexamen du montant de l'IFSE n'implique pas une revalorisation automatique. Ce sont bien l'élargissement des compétences, l'approfondissement des savoirs et la consolidation des connaissances pratiques assimilées sur un poste qui doivent primer pour justifier cette éventuelle revalorisation ».*

L'IFSE constitue ainsi un levier d'individualisation et d'attractivité avec des possibilités de :

- **variation structurelle : l'IFSE peut être plus élevée sur certains types de postes (fonctions rares, zones difficiles, responsabilités élevées). Selon la politique ministérielle, l'agent peut conserver le bénéfice de cet IFSE majorée, en changeant de poste ou pas, notamment dans le cas de figure d'une mutation vers un poste moins côté ;**
- **variation conjoncturelle : certains ministères, comme celui chargé de l'agriculture, utilisent les marges de modulation pour attirer ou retenir sur des postes en tension.**

2.1.1.5. Une logique de rémunération à la performance qui vise à valoriser l'engagement et la manière de servir

L'article 4 du décret créant le RIFSEEP susvisé prévoit la possibilité de verser un complément indemnitaire annuel (CIA), en une ou deux fractions, afin de tenir compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir. L'appréciation de cette dernière doit s'appuyer sur l'entretien professionnel, donc prendre en compte la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs.

Plus généralement, seront appréciés selon la circulaire « *la valeur professionnelle de l'agent, son investissement personnel dans l'exercice de ses fonctions, son sens du service public, sa capacité à travailler en équipe et sa contribution au collectif de travail. La connaissance de son domaine d'intervention, sa capacité à s'adapter aux exigences du poste, à coopérer avec des partenaires internes ou externes comme son implication dans les projets du service ou sa participation active à la réalisation des missions rattachées à son environnement professionnel pourront ainsi être prises en compte. Rien ne fait donc obstacle à ce que l'investissement collectif d'une équipe autour d'un projet porté par le service soit pris en considération dans l'attribution du complément annuel.* »

Il convient de souligner que :

- le versement de ce complément indemnitaire présente un caractère facultatif : « *Les modalités de son éventuelle mise en œuvre seront donc fonction de la politique de gestion des ressources humaines portée par chaque ministère et des crédits alloués au titre des enveloppes catégorielles.* » ;
- les montants versés au titre du complément indemnitaire n'ont pas vocation à être reconduits automatiquement d'une année sur l'autre.

La circulaire fixe par ailleurs des plafonds afin que le montant maximal de ce complément indemnitaire, fixé par groupe de fonctions, ne soit pas disproportionné par rapport à l'IFSE :

- 15 % du plafond global du RIFSEEP pour les corps et les emplois fonctionnels relevant de la catégorie A ;
- 12 % du plafond global du RIFSEEP pour les corps et les emplois fonctionnels relevant de la catégorie B ;
- 10 % du plafond global du RIFSEEP pour les corps et les emplois fonctionnels relevant de la catégorie C.

De plus, ces attributions individuelles ne doivent pas représenter une part disproportionnée **dans le régime indemnitaire personnel de l'agent.**

Le RIFSEEP s'inscrit, en théorie, dans le cadre des théories de l'agence (*cf* annexe 1). Il introduit une dimension de valorisation individuelle de la performance, tout en encadrant sa place et sa portée.

2.1.1.6. Un objectif de redonner du sens à la rémunération indemnitaire et d'assurer des conditions de modulation indemnitaire transparentes

L'architecture du RIFSEEP est supposée apporter davantage de lisibilité. Elle rompt avec le système précédent, consistant en une superposition de primes hétérogènes et une faible cohérence entre missions et rémunérations.

Le RIFSEEP rétablit ainsi le sens de la rémunération, en structurant le régime indemnitaire autour de la nature des fonctions, les sujétions, l'expertise, l'expérience professionnelle mais également la reconnaissance de l'investissement personnel et professionnel.

La distinction entre IFSE et CIA permet donc de clarifier ce qui relève du poste et ce qui dépend de la manière de servir.

2.1.2. D'autre réformes indemnitaires s'inscrivent dans la même philosophie de simplification, avec une approche fonctionnelle et une valorisation de l'engagement individuel

Par ailleurs, certaines réformes participent d'une logique de réduction du nombre de primes et de mise en cohérence, sans pour autant étendre le bénéfice du RIFSEEP. Peuvent notamment être évoquées :

- **la réforme du régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire par le décret du 12 août 2023**[15]: le décret unifie le régime indemnitaire de l'ensemble des magistrats de l'ordre judiciaire, composé notamment d'une prime forfaitaire, d'une prime modulable, et de l'indemnisation d'astreintes. Il réforme en outre ce régime indemnitaire en exprimant la prime allouée aux magistrats, dans sa part forfaitaire comme modulable, en montants annuels, et non plus en pourcentage du traitement indiciaire brut ;
- **le régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs (RIPEC)** créé en 2022[16] qui s'est traduit par la fusion et la substitution de primes préexistantes au profit d'un régime indemnitaire unifié, structuré autour de trois composantes : la composante C1, correspondant à l'indemnité de fonctions ; la composante C2, liée aux responsabilités particulières exercées ; la composante C3, qui constitue une prime individuelle modulable ;
- **la nouvelle politique de rémunération des militaires** (NPRM) : intégrée à la loi de programmation militaire 2019-2025 et finalisée en octobre 2023, elle remplace plus de 49 primes par 8 indemnités simplifiées. Ces indemnités sont structurées en trois volets : militarité (lié à l'être militaire), finalités (lié aux actions menées) et capacités (lié aux compétences acquises). Le budget total de cette refonte a représenté une revalorisation salariale de 480 M€ par an pour l'ensemble des militaires.

[15] Décret du 12 août 2023 relatif au régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire.

[16] Décret n° 2021-1895 du 29 décembre 2021 portant création du régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs.

2.2. Le bilan de ce chantier de rationalisation demeure contrasté

2.2.1. Une harmonisation qui reste à parachever

2.2.1.1. Le calendrier ambitieux qui visait à un déploiement total du RIFSEEP a été modifié et les modalités d'adhésion revues

Il était prévu initialement plusieurs vagues d'adhésion, chaque vague d'adhésion étant précédée d'une évaluation et d'un bilan de la mise en œuvre de la vague précédente :

- au plus tard, le 1er juillet 2015 :
  - les corps d'adjoints administratifs régis par le décret n° 2006-1760 du 23 décembre 2006 ;
  - les corps de secrétaires administratifs des administrations de l'État, régis par le décret n° 2010- 302 du 19 mars 2010 ;
  - les corps interministériels des conseillers techniques et des assistants de service social ainsi que l'emploi de conseiller pour l'action sociale, régis respectivement par les décrets n° 2012- 1098, 2012-1099 et 2012-1100 du 28 septembre 2012 ;
  - le corps interministériel des attachés des administrations de l'État, régi par le décret n° 2011-1317 du 17 octobre 2011 ;
  - l'ensemble des corps et emplois bénéficiant de la PFR régie par le décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008.
- au plus tard, le 1er janvier 2017 : l'ensemble des corps et emplois relevant de la loi du 11 janvier 1984, à l'exception de ceux mentionnés dans l'arrêté interministériel prévu au II de l'article 7 du décret du 20 mai 2014.

Or, en 2020, il a été décidé de revenir sur le principe de généralisation du RIFSEEP, avec l'abrogation du calendrier réglementaire d'adhésion. Désormais, chaque corps adhère librement selon le ministère.

Sur ce principe, la dynamique s'est toutefois poursuivie avec parmi les adhésions récentes :

- en 2022 : corps techniques du ministère de la transition écologique ;
- en 2023 : personnels techniques et pédagogiques, administrateurs de l'État ;
- en 2024 : personnels de direction d'établissement, cadres greffiers, chefs de service de la DGFiP ;
- en 2025 : magistrats administratifs et financiers.

2.2.1.2. Le taux d'adhésion au RIFSEEP, très en dessous de l'objectif initial, traduit des inégalités ministérielles fortes

Selon la DGAFP, **62 % des corps ont adhéré au RIFSEEP depuis 2014, soit 371 434 agents sur les 2,25 millions d'agents de la fonction publique d'État, hors militaires**. Si on retranche les 582 000 contractuels, les 852 800 enseignants[17] qui ne perçoivent pas le RIFSEEP et les 151 400 policiers[18], le taux d'adhésion- hors policiers, enseignants et contractuels- est de l'ordre de 56 %.

[17] Source site internet du ministère de l'Education nationale

[18] Rapport annuel de la Cour des comptes 2026

Il existe en outre d'importantes disparités entre ministères comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau 5 : Évolution de la proportion du nombre d'agents de chaque ministère à l'IFSE entre 2016 et 2025, sur le périmètre des ministères

	2016	2019	2022	2025
Affaires sociales	58 %	69 %	72 %	72 %
Agriculture	16 %	24 %	41 %	40 %
Armées	46 %	49 %	50 %	50 %
Culture	24 %	73 %	65 %	59 %
Économie	4 %	6 %	7 %	8 %
Éducation nationale	5 %	6 %	7 %	8 %
Europe et affaires étrangères	34 %	37 %	38 %	36 %
Intérieur	22 %	27 %	28 %	32 %
Justice	19 %	36 %	42 %	43 %
Services du Premier ministre	39 %	48 %	39 %	54 %

Source : India Remu. Note méthodologique : le nombre d'agents considérés pour chaque ministère est celui du nombre d'agents percevant un traitement indiciaire brut, et comprend notamment les agents contractuels. N.B : les données ne sont pas disponibles pour le ministère de la transition écologique.

Parmi les grandes directions d'administration non couvertes, peut notamment être citée la DGFiP. Sont également exclus certains corps régis par des dispositifs propres, notamment la police, les douaniers, les surveillants pénitentiaires, les magistrats judiciaires et les enseignants.

Les contractuels sont également exclus du périmètre du RIFSEEP, la majorité des contractuels étant rémunérés sur une base indiciaire avec une part variable selon des barèmes ministériels visés par le CBCM.

2.2.1.3. Parmi les corps bénéficiant du RIFSEEP, d'importantes disparités existent, tant dans les montants que les modalités d'application

Selon les ministères et la DGAFP, il existe des écarts persistants entre corps comparables, faute de coordination ou de pilotage. Le ministère de l'Intérieur, passé très tôt au RIFSEEP, indique que les taux d'IFSE de ses attachés sont très en dessous de ceux des autres ministères, avec un impact sur l'attractivité des sorties de concours IRA. Le ministère des Affaires sociales fait également état de cette difficulté[19].

La volonté d'un système unique, porté par le RIFSEEP, s'est donc traduit, dans les faits, par des mises en œuvre variables, selon les ministères qui se manifestent donc par des écarts de rémunération tangibles comme le montre le tableau ci-dessous.

Tableau 6 : socle indemnitaire du corps interministériel des attachés – niveau d'IFSE en administration centrale

	Armées	Justice	Agriculture
groupe 1	16 500 €	14 500 €	de 24 000 à 36 000 € selon fonctions
groupe 2	15 500 €	13 000 €	de 23 000 € à 30 000 € selon fonctions
groupe 3	15 000 €	12 500 €	de 20 000 € à 25 000 € selon fonctions
groupe 4	14 500 €	11 500 €	de 18 000 € à 20 000 € selon fonctions

Source : notes et circulaires (CIRCULAIRE N° 5119/ARM/SGA/DRH-MD, note du 24 mars 2022 SG justice, Note de service SG/SRH/SDCAR/2025-340 27/05/2025)

[19] Source entretien de la mission avec la DGAFP et la DRH

Les différences transparaissent également sur les modalités de gestion :

- place de la valorisation des acquis de l'expérience : au ministère des Armées, seuls les changements de poste, tels que définis dans les lignes directrices de gestion interministérielle (LDGI) ouvrent droit à majoration du montant de l'IFSE sous réserve que le poste quitté ait été occupé durant une période au moins égale à deux ans. Lorsqu'un administrateur de l'État effectue une mobilité sur un emploi relevant d'un groupe de fonctions d'IFSE inférieur à celui qu'il occupait, il conserve le montant de son IFSE dans la limite du plafond réglementaire de l'IFSE du nouveau groupe, sous réserve d'une concordance des niveaux d'expertise sur les deux emplois. En revanche, au ministère de la Justice, il est clairement établi que les changements de fonction peuvent impliquer une revalorisation ou au contraire une diminution de l'IFSE si l'agent évolue vers un groupe inférieur ;
- modalités de versement du CIA : outre des écarts de montant, le CIA résulte d'approche ministérielle spécifique. Au ministère de l'Agriculture par exemple, il existe deux campagnes de CIA : un CIA adossé à la manière de servir et un CIA spécial afin de reconnaitre une mobilisation exceptionnelle à laquelle certaines structures ont été confrontées, les deux CIA étant versés sur des temps différents ;

Chaque administration a rédigé son instruction et a défini ses critères de revalorisation de RIFSEEP. Cela pose problème dans les directions départementales interministérielles (DDI), les agents n'ayant pas les mêmes modalités d'évolution de leur IFSE dans des situations similaires.

Plusieurs ministères ont ainsi évoqué des conditions de mise en œuvre trop souples laissant place de facto à des logiques concurrentielles entre ministères. L'exemple de la réforme des A+ qui a donné lieu à un pilotage interministériel est présenté à l'inverse comme un vecteur de convergence.

2.2.1.4. Ces disparités contreviennent à l'ambition de cohérence globale et interrogent l'impact sur la mobilité interministérielle.

Un même type de poste peut être mieux ou moins bien valorisé selon le ministère. La mobilité peut donc se traduire par un gain ou une perte indemnitaire, sans logique lisible pour l'agent. C'est donc un risque autant qu'une opportunité, faute de véritable doctrine interministérielle sur la « portabilité » de l'IFSE.

2.2.2. Malgré une réduction sensible du nombre de primes, une dynamique de création de primes toujours présente

2.2.2.1. Le nombre de primes a considérablement baissé depuis 10 ans sous l'effet du RIFSEEP, de la fusion des corps mais aussi d'autres réformes plus catégorielles

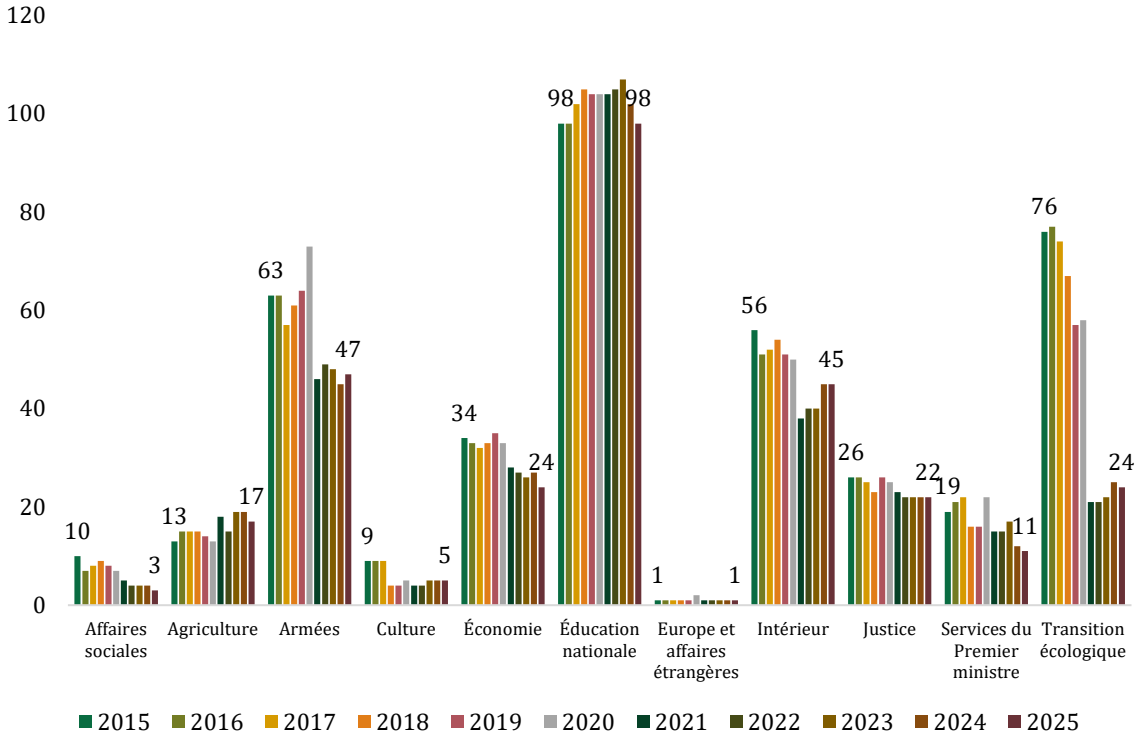
La mission a analysé le nombre de primes actives dans un ministère en retirant les primes liées à la position normale d'activité (PNA). En effet, il convient de préciser que le décompte des lignes de paie ne traduit pas les primes actives car :

- les lignes de paie de primes abrogées sont souvent conservées pour les reconstitutions de carrière au moment du départ à la retraite, ce qui peut masquer l'effort de rationalisation opéré au cours des dernières années ;
- certaines primes sont découpées en plusieurs lignes en fonction des groupes (indemnité de résidence à l'étranger) ou des directions (cas de l'allocation complémentaire de fonction) alors qu'il s'agit de la même prime ;

- afin de rémunérer un agent en PNA[20], le ministère d'accueil doit créer l'ensemble des primes attachées à son corps pour le rémunérer. La PNA induit ainsi une complexité de gestion pour les services, liée à l'obligation d'application du régime indemnitaire du corps d'origine de l'agent accueilli. Cela génère une hétérogénéité des règles de gestion et la nécessité de déployer ces vecteurs indemnitaires spécifiques pour des populations limitées en nombres d'agents.

Il ressort de cette analyse une réduction sensible du nombre de primes.

Graphique 7 : Évolution du nombre de primes rattachées par ministère entre 2015 et 2025



Source : India Remu. Note : les primes interministérielles ne sont pas représentées sur ce graphique (cf. annexe II). Pour le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Transition écologique, les données ne sont pas disponibles pour l'année 2025, et les analyses sont donc présentées en prenant l'année 2024 à la place de 2025. Les primes relevant du secret statistique ne peuvent être rattachées à un ministère et ne sont pas prises en compte (cf. annexe II).

Tableau 6 : Évolution du nombre de primes ministérielles et interministérielles entre 2015 et 2025

	2015	2020	2025	Évolution 2015-2025
Pluri ministérielles et interministérielles	180	154	128	- 28,9 %
Primes ministérielles	448	476	415	- 7,4 %
Total	628	630	543	- 13,5 %

Source : India Remu.

[20] Circulaire n° 2179 du 28 janvier 2009 relative à la mise en œuvre du décret du 18 avril 2008.

En particulier, les ministères qui ont opéré une bascule vers le RIFSEEP ont dans l'ensemble diminué le nombre de primes ministérielles utilisées. Entre 2015 et 2025, le nombre de primes ministérielles est ainsi passé de 63 à 47 pour les personnels civils du ministère des Armées, de 10 à 3 pour le ministère des Affaires sociales, de 9 à 5 pour le ministère de la Culture et de 76 à 24 pour le ministère de la Transition écologique[21]. Le seul ministère passé au RIFSEEP qui n'a pas connu de baisse de son nombre de primes et indemnités ministérielles est le ministère de l'Agriculture qui a vu son nombre de primes augmenter de 13 à 17 primes sur la même période, la majorité d'entre elles étant néanmoins liées aux spécificités de l'enseignement agricole (*cf.* graphique 7). Les ministères qui ne sont pas passés au RIFSEEP ou qui ne l'ont fait que partiellement, comme le ministère de l'Économie et des finances, le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Intérieur ont vu leur nombre de primes ministérielles rester relativement constant.

2.2.2.2. La NBI a été maintenue alors qu'elle rétribue l'expertise, l'encadrement ou la technicité comme le RIFSEEP

Aux termes du décret n°93-522 du 26 mars 1993 relatif aux conditions de mise en œuvre de la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique de l'État, certains emplois de la fonction publique qui comportent une responsabilité ou une technicité particulière donnent droit à un complément de rémunération appelé nouvelle bonification indiciaire (NBI). La NBI se traduit par l'attribution de points d'indice majoré supplémentaires. Les emplois donnant droit à la NBI sont précisés dans chaque fonction publique, par décrets ou arrêtés ministériels.

Force est de constater que cette valorisation de l'expertise, de la technicité et de l'encadrement recouvre le périmètre du RIFSEEP et interroge sur un cumul de rémunération ayant le même objet.

Au ministère de l'Agriculture, pour certaines fonctions bénéficiant d'une NBI, le montant d'IFSE correspondant à leur groupe de fonctions et à leur grade est minoré du montant correspondant à celui de leur montant annuel de NBI dans la limite des montants minimaux prévus dans les textes règlementaires (note de service du 27 mai 2025 relatif au RIFSEEP).

D'autres ministères, comme le ministère de la Transition écologique, régulent l'enveloppe de points et ne l'attribuent pas uniquement dans une logique fonctionnelle, pour piloter leur enveloppe, ce qui peut susciter des incompréhensions voire des contentieux entre un agent qui la perçoit et un autre qui ne la perçoit pas.

À des fins de clarification, il serait sans doute nécessaire, à l'instar de ce qui a été fait pour les A+, de supprimer la NBI en la réintégrant dans l'IFSE ou aux indemnités de sujétions dans le cadre des réformes visant à moderniser le régime indemnitaire.

2.2.2.3. Des primes ont été maintenues alors qu'elles auraient pu être portées par l'IFSE et de nouvelles primes ont été créées

D'une part, le RIFSEEP n'a pas toujours absorbé l'ensemble des primes existantes. Parmi elles, peut notamment être évoquée l'indemnité de performance en faveur des secrétaires généraux et des directeurs d'administrations centrales porté par le décret n° 2016-1825 du 21 décembre 2016 portant modification du décret n° 2006-1019 du 11 août 2006.

[21] Pour ce dernier, les chiffres portent sur les années 2015 et 2024, l'année 2025 n'étant pas disponible.

D'autre part, la création de primes s'est poursuivie (indemnité de compensation de la CSG, forfait télétravail, prime liée aux jeux olympiques de Paris 2024, prime liée à la COVID-19, *etc.*) venant parfois s'ajouter au RIFSEEP comme l'indemnité de sujétions spéciales (ISS) des personnels administratifs techniques et scientifiques (PATS) de la police nationale.

2.2.2.4. Certaines primes récentes incluent des mécanismes extrêmement complexes dans leur mise en œuvre qui vont à l'encontre d'une logique de simplification

Des primes récentes créées portent ainsi des droits spécifiques pour la retraite. Elles sont en parties intégrées dans le calcul des pensions de retraite. Peuvent être notamment citées :

- l'indemnité de sujétions spéciales de la police scientifique et technique (décret n° 2016-1259 du 27 septembre 2016) ;
- le complément de traitement indiciaire créé lors des accords de Ségur en 2020.

Les règles d'abattement en cas de situation interruptive viennent également complexifier la gestion des primes comme celles définies dans le cadre du congé de maladie ordinaire (*cf.* encadré 3).

Encadré 3 : Primes et congés de maladie, des dispositions complexes dans leurs mises en œuvre

L'article 189 de la loi de finances pour 2025 (n° 2025-127 du 14 février 2025) modifie les règles de rémunération des fonctionnaires en congé de maladie ordinaire, prévues initialement à l'article L.822-3 du Code général de la fonction publique. L'agent public perçoit 90 % (contre 100 %) de son traitement indiciaire pendant les 3 premiers mois du congé de maladie ordinaire. Cette mesure a des incidences sur le versement de certains éléments de rémunération dont le montant est réduit dans les mêmes proportions que le traitement, à savoir : la nouvelle bonification indiciaire, le complément de traitement, le dispositif « transfert primes/points » : réduction de l'abattement sur les primes dans les mêmes proportions que le traitement, l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG, l'indemnité spéciale de fonction et d'engagement (IFSE). En gestion, selon le niveau d'automatisation du système d'information RH (SIRH), il est nécessaire dans beaucoup de ministères d'opérer les calculs d'abattement manuellement. Le ministère des Affaires sociales évoque notamment la complexité de l'indemnité de compensation de la CSG qui doit être calculé manuellement. Le ministère des armées fait état de 16 ETP mobilisés pour appliquer ces nouvelles règles.

Source : mission d'après entretiens avec les ministères

2.2.3. L'individualisation des rémunérations reste relativement marginale

L'individualisation des rémunérations repose tant sur la part valorisation de la performance que sur le ticket dit mobilité, c'est-à-dire la valorisation des acquis de l'expérience dans le calcul de l'IFSE.

D'une part, s'agissant de la performance, elle représente une part marginale du régime indemnitaire très contrainte par les enveloppes budgétaires annuelles. Le CIA représente en 2025 en moyenne 8,9 % du RIFSEEP[22], offrant un levier encore faible pour valoriser la performance.

La Cour des comptes a récemment rendu des travaux sur le sujet.

[22] Source : IndiaRému.

Encadré 4 : **Rapport de la Cour des comptes, La rémunération à la performance des agents, février 2026**

La Cour établit que la rémunération à la performance représente une fraction marginale des primes versées aux agents civils de l'État qui ne cesse de se réduire : « *Le poids de la rémunération à la performance dans la politique salariale de l'État s'est réduit ces dernières années. Les montants de l'ensemble des indemnités ont pourtant fortement augmenté depuis 2014, passant de 11,1 Md€ à cette date à 16 Md€ en 2023, soit une croissance de 44 %. Dans le même temps, le montant des seules primes à la performance diminuait de 618 M€ en 2014 à 560 M€ en 2023, soit une baisse de 9,4 %, passant de 5,6 % de la totalité des primes en 2014 à 3,5 % en 2023* ».

La Cour identifie plusieurs causes structurelles dont notamment la sédimentation du nombre de primes, les ambiguïtés sur la notion de performance (certaines primes dites « de performance » compensent en réalité des sujétions), l'hétérogénéité ministérielle (certains ministères, tel celui chargé des finances, n'a que 7,9 % d'agents au RIFSEEP) mais aussi la faible culture de l'évaluation.

Source : Mission.

D'autre part, concernant l'individualisation de l'IFSE, il n'existe pas de doctrine unique et certains ministères ont privilégié une logique de forfaitisation plus légère en gestion que le ticket mobilité, alors que d'autres mobilisent pleinement cet outil pour inciter à la mobilité. Ainsi, au ministère de l'Agriculture, en cas de changement de poste suite à une mobilité, l'agent se voit appliquer le barème correspondant à sa nouvelle situation (secteur d'activités et groupe fonctions), ce qui peut générer un gain ou une perte d'IFSE.

Au ministère de la Justice en revanche, les expériences antérieures sur emploi(s) supérieur(s) sont valorisées. Dans les cas de nomination sur un emploi de niveau inférieur, au sens de l'arrêté du 23 novembre 2022 ou impliquant un niveau hiérarchique ou de responsabilités moins élevé, le niveau d'IFSE de l'agent peut être maintenu pour tenir compte notamment du parcours professionnel de l'agent et du niveau d'expertise acquis.

Au ministère des Armées, chaque administrateur de l'État qui développe ses compétences et prend de nouvelles responsabilités dans le cadre de mobilités interne ou externe voit le montant de son IFSE revalorisé.

2.2.4. L'ambition d'un régime plus lisible et transparent peut être questionnée au regard des nouvelles obligations de la directive européenne sur la transparence salariale

La question de la lisibilité et de la transparence se pose à deux niveaux :

- au niveau de l'agent, le RIFSEEP était supposé rendre plus lisible sa rémunération. Or, tant la cotation des postes que le niveau d'individualisation et que la corrélation entre notation et CIA sont relativement peu transparents. À cela s'ajoute des règles d'abattements en cas de situations interruptives variables selon les primes qui complexifient la compréhension et la lecture du bulletin de salaire. Si les agents perçoivent un récapitulatif des rémunérations perçues dans le cadre de leur déclaration d'impôts, ce n'est pas l'équivalent du bulletin social individuel tel qu'il existe dans certaines entreprises. Un tel outil pourrait être intéressant à promouvoir dans le cadre de la directive sur la transparence salariale (UE) 2023/970 (*cf.* encadré 5)

Encadré 5 : Directive transparence (UE) 2023/970

La directive européenne sur la transparence salariale adoptée le 10 mai 2023 devait être transposée dans le droit français avant le 7 juin 2026. Elle vise principalement à améliorer la transparence en matière de rémunération afin de réduire les inégalités salariales entre les femmes et les hommes. Elle crée des obligations de transparence avant l'embauche sur les niveaux de rémunération proposés et interdit de demander aux candidats la rémunération de leurs derniers postes. Elle prévoit également un cadre après l'embauche. L'employeur public de plus de 100 agents devra calculer des indicateurs relatifs aux écarts de rémunération entre les femmes et les hommes. Ses résultats obtenus pour les indicateurs seront publiés sur son site internet de l'employeur ou rendus publics par tout autre moyen, après avoir été présentés au comité social compétent ou son équivalent. La publication annuelle des indicateurs, à l'exception de l'indicateur portant sur l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes par catégorie d'agents accomplissant un même travail ou un travail de valeur égale, ventilé par traitement ordinaire de base et par composantes variables ou complémentaires ou par rémunération est assurée par le ministère chargé de la fonction publique sur son site Internet. Lorsque le résultat de l'indicateur portant sur l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes par catégorie d'agents accomplissant un même travail ou un travail de valeur égale, ventilé par traitement ordinaire de base et par composantes variables ou complémentaires ou par rémunération, révèle un écart moyen au sein d'une catégorie supérieur à un seuil défini par décret, l'employeur doit consulter le comité social compétent ou son équivalent sur les éléments permettant d'apprécier le caractère objectivement justifié de cet écart . Lorsque l'écart n'est pas justifié par des critères objectifs non fondés sur le sexe, l'employeur peut mettre en œuvre des mesures de correction et consulter à nouveau le comité social compétent ou son équivalent sur cet indicateur dans un délai de six mois à l'issue de la première consultation. A l'issue de l'évaluation conjointe des rémunérations, l'employeur propose aux organisations syndicales représentatives d'engager une négociation portant sur l'élaboration de mesures de correction des écarts de rémunération non justifiés par des critères objectifs non fondés sur le sexe. A défaut d'accord dans un délai de douze mois à l'issue de l'évaluation conjointe, l'employeur arrête les mesures par décision unilatérale.

Source : mission d'après lex europa et texte du projet de loi avant saisine du conseil supérieur de la fonction publique

- au niveau ministériel, les départements ministériels ne partagent pas les données de rémunération moyenne par corps, grade et fonction. Les ministères s'efforcent de comparer les notes de gestion pour les ministères qui les publient, ou de manière moins systémique, par extrapolation des données financières d'un fonctionnaire entrant dans le pôle ministériel. **À cet égard, il apparait nécessaire de partager davantage en interministériel ces données de parangonnage notamment pour les corps interministériels à gestion ministérielle (CIGeM) qui disposent d'un collège associant les ministères sous l'égide de la DGAFP.**

Encadré 6 : Le bilan social individuel

Le bilan social individuel (BSI) est un document synthétique qui liste les rémunérations et avantages accordés à chaque salarié sur une année. Il permet de communiquer sur la politique salariale et sociale de l'entreprise, valorisant ainsi l'ensemble des contributions financières et les avantages non monétaires. Il ne présente pas un caractère obligatoire dans le code du travail

Source : Mission

Si la comparaison des montants de construction budgétaire des CIA par ministère qui sont de lecture directe avec les notes de gestion est aisée, il est plus complexe de comparer des politiques indemnitaires qui reposent sur des piliers différents comme le ministère chargé de l'agriculture (logique d'un barème de l'IFSE) alors que le ministère chargé de la transition écologique est sur une logique de socles avec prise en compte des évènements de carrière. Le ministère de la Culture dispose d'un observatoire des rémunérations qui constitue une pratique intéressante.

Ainsi, **dans un souci de lisibilité accrue, les parts du RIFSEEP pourraient être rendues plus lisibles en distinguant les différentes parts de l'IFSE dans le cadre d'un document annuel de type bulletin social individuel** (*cf. supra*). Le ticket mobilité apparaitrait plus clairement, ainsi que la part de responsabilité liée au management, de manière à ne plus verser cette partie de la prime en cas de mobilité vers un poste sans management.

2.2.5. La rationalisation et l'homogénéisation du régime indemnitaire restent à parachever dans un contexte budgétaire contraint

Au vu des coûts budgétaires liés à l'harmonisation des régimes existants et dans un contexte budgétaire contraint, la poursuite de la politique de rationalisation des régimes indemnitaires doit être décidée au cas par cas sur la base d'une analyse coûts/bénéfices. Elle doit donc être réservée aux corps ou aux ministères qui conservent des régimes propres pour lesquels l'enjeu de rationalisation est particulièrement prégnant au regard des critères de lisibilité, de transparence et de complexité de gestion.

Pour les corps et ministères pour lesquels une réforme de rationalisation serait décidée, celle-ci devrait être menée, sauf exception justifiée, dans le cadre du RIFSEEP. En effet, le RIFSEEP, qui présente un cadre souple, a priori adaptable à l'ensemble des métiers au sein de l'État, a démontré qu'il permettait de réduire effectivement le nombres de primes actives (*cf.* partie 2.1.2). Dans la mesure où il couvre d'ores et déjà 156 corps éteints ou en activité et certains périmètres ministériels de façon presque intégrale (Agriculture hors enseignement agricole, Culture, Affaires sociales, Transition écologique - cf. tableau 4), il permet également une plus grande comparabilité pour les employeurs. Il pourrait ainsi être étendu à certains corps recrutant des profils administratifs et présentent aujourd'hui des régimes indemnitaires anciens, à l'instar de la DGFiP dont la complexité du régime indemnitaire est régulièrement mise en avant par les organisations syndicales[23].

Pour s'en écarter, les corps ou ministères concernés devraient démontrer leur incapacité à s'inscrire dans le cadre du RIFSEEP, du fait d'inadéquations entre leurs spécificités métiers (exemple primes opérationnelles variables qui ne seraient pas absorbables par une valorisation des sujétions) et l'architecture du régime. Dans ce cas de figure, des régimes spécifiques pourraient être construits, en conservant la logique fonctionnelle et l'objectif de simplification. Cela pourrait notamment être le cas pour des filières métiers très opérationnels comme les forces de sécurité, dont les primes sont adossées aux missions et à la réalité de terrain. En ce sens, la police nationale qui compte un nombre de primes conséquents (10 primes pour le corps de conception et de direction) gagnerait à simplifier son régime indemnitaire réduisant ainsi les coûts de gestion.

Par ailleurs, le mouvement de réduction des primes doit être conforté. La France pourrait s'inspirer de modèles étrangers en organisant dans chaque ministère une revue annuelle des primes ciblant les plus anciennes, celles qui concernent peu d'agents et les primes à faible montant (*cf.* encadré 7) et abroger les textes en vigueur des primes qui ne sont plus versées. Elle pourrait aussi, dans une optique plus volontariste, gager chaque création de prime à la suppression d'une indemnité.

[23] Superposition d'un socle de base constitué de l'indemnité d'administration et de technicité ou de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), de la prime de rendement versée selon un barème ministériel qui distingue l'Ile-de-France et hors Ile-de-France, variable selon les missions exercées et enfin de l'allocation complémentaire de fonction (ACF) Technicité, exprimée en points d'une valeur fixée par arrêté ministériel, variable selon les structures et les missions. A ce socle viennent ensuite s'ajouter, selon les métiers et les structures, soit une ACF pour sujétions ou fonctions particulières, soit une ACF expertise et encadrement, soit une ACF responsabilité particulière qui peuvent, dans certains cas, se cumuler.

Encadré 7 : Les revues de primes en Grand Bretagne

Le Royaume-Uni dispose d'un processus formalisé de revue des primes appelé *Pay Review Bodies* (PRB). Ce sont des commissions indépendantes par secteur (santé, enseignants, police…) qui examinent la rémunération à travers une analyse de données de marché du travail, une réflexion sur l'attractivité, mais aussi une prise en compte de l'inflation. Les travaux peuvent porter sur l'efficacité des primes existantes. Les *pay review bodies* rendent leurs recommandations publiques sur le maintien, l'ajustement ou la suppression de primes.

Source : site internet des pays review bodies

Cette stratégie volontariste de réduction des primes n'a de sens que si elle est associée à une logique d'évaluation de leur efficience. La mission observe enfin que les primes ne sont qu'exceptionnellement bornées dans le temps. Cas unique, la prime de fidélisation territoriale en Seine-Saint-Denis prévoyait quant à elle une durée de 10 ans[24]. Malgré la lourdeur administrative induite, la mission estime qu'au regard des montants en jeu, en dehors du RIFSEEP, il serait intéressant, de prévoir une durée maximale de cinq ans et une évaluation systématique conditionnant sa prolongation.

3. Une rémunération des contractuels et des agents des opérateurs très variable d'un ministère à l'autre, qui reflète l'absence d'une stratégie de recrutement globale

3.1. La rémunération des contractuels gagnerait à être repensée au regard des évolutions de la fonction publique d'Etat

3.1.1. Les contractuels dans la fonction publique constituent une population hétérogène recrutée et rémunérée sur des bases différentes

3.1.1.1. Il est possible de recruter des agents contractuels pour répondre à des besoins permanents et temporaires de l'administration

Six cas de figure sont prévus par le code général de la fonction publique (CGFP) :

- sur **l'ensemble des emplois permanents au sein des établissements publics de l'État,** à l'exception des emplois pourvus par les personnels de la recherche (1° de l'article L. 332-1 du CGFP ;
- **lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes** (1° de l'article L. 332-2 du CGFP). Ces recrutements sont réservés à des types d'emplois qui ne correspondent pas à des fonctions classiques de l'administration pour lesquelles existent déjà des corps de fonctionnaires ;
- **lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient** (2° de l'article L. 332-2 du CGFP), notamment :
  - lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des **compétences techniques spécialisées ou nouvelles** ;
  - lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée aux missions à accomplir à l'issue d'un certain délai lors de la procédure de recrutement.

[24] Article 5 du décret n° 2020-1299 du 24 octobre 2020 portant création d'une prime de fidélisation territoriale dans la fonction publique de l'Etat.

- **lorsque l'emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires** (3° de l'article L. 332-2 du CGFP). Cela concerne les recrutements sur les métiers pour lesquels une période de formation donnant lieu à titularisation n'est pas requise ;
- pour répondre à un besoin permanent dont les fonctions impliquent un service à **temps incomplet d'une durée n'excédant pas 70 % (**article L. 332-3 du CGFP) ;
- pour **remplacer de manière momentanée** un fonctionnaire ou un agent contractuel absent (article L. 332-6 du CGFP) ou pour faire face à une **vacance d'emploi** dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (article L. 332-7 du CGFP).

À ces catégories prévues par le CGFP, il convient d'ajouter :

- les ouvriers d'État : considérés comme non titulaires par la jurisprudence, ils bénéficient d'une large garantie de l'emploi. Leur statut est encadré par des décrets ad hoc. Le Conseil d'État a reconnu, par une décision du 10 janvier 1986 (*Fédération nationale des travailleurs de l'État*, CE n° 62161), le pouvoir du ministre des Armées de compléter leur statut par des instructions.
- les quasi-statuts : les contractuels sont alors recrutés en contrat à durée indéterminée (CDI) selon des modalités très proches des titulaires avec une grille spécifique et des primes. Le quasi-statut pallie l'absence de corps correspondant. Le quasi-statut des psychologues du ministère de l'Intérieur constitue une illustration. Peuvent également être évoqués les quasi-statuts des agences de l'eau (6 agences, décret n°2007-832 du 11 mai 2007) et les quasi-statuts de l'environnement (14 établissements publics administratifs, décret n° 2016-1697 du 12 décembre 2016) portant des dispositions dérogatoires au décret n°86-83 du 17 janvier 2016.

3.1.1.2. Concrètement, les contractuels occupent des emplois très différents et répondent à des besoins différenciés des ministères

Les entretiens et les questionnaires remplis par les ministères permettent de distinguer les situations suivantes :

- les policiers adjoints visent à conforter les effectifs de police avec une stratégie réelle de les inciter à passer le concours ;
- les professeurs contractuels pallient le manque d'attractivité du concours et répondent aux besoins territoriaux de chaque établissement ;
- les agents non titulaires de la direction générale des finances publiques (DGFiP) sont recrutés dans des territoires moins attractifs sur des postes non pourvus par des titulaires ;
- les contractuels en informatique visent à attirer les meilleurs experts avec une problématique réelle de concurrence avec le secteur privé ;
- les ouvriers du ministère des Armées répondent à des besoins de sécurisation des parcours sur des expertises rares.

3.1.1.3. Le recours aux agents non titulaires a considérablement progressé depuis la loi du 6 août 2019

Dans le cadre rénové par la loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, il est désormais prévu, au niveau législatif et non plus réglementaire, la mise en cohérence des critères déterminant la rémunération des agents publics, titulaires ou contractuels, à partir de trois critères : la nature des fonctions exercées, la qualification requise et l'expérience professionnelle des agents. Il est prévu que la rémunération des contractuels puisse également « *tenir compte de leurs résultats professionnels et des résultats collectifs du service* » (article 28 de la loi du 6 août 2019). Est également prévue une indemnité de précarité pour les contrats d'un an ou moins, égale à 10 % de la rémunération brute globale de l'agent, qui doit être inférieure à deux fois le montant du SMIC.

La mise en œuvre de cette loi a entrainé une forte augmentation du recours aux contractuels. Les contractuels ont fortement progressé dans la fonction publique, représentant aujourd'hui 23 % de la fonction publique d'État.

Encadré 8 : Lien entre rémunération et fidélisation des contractuels

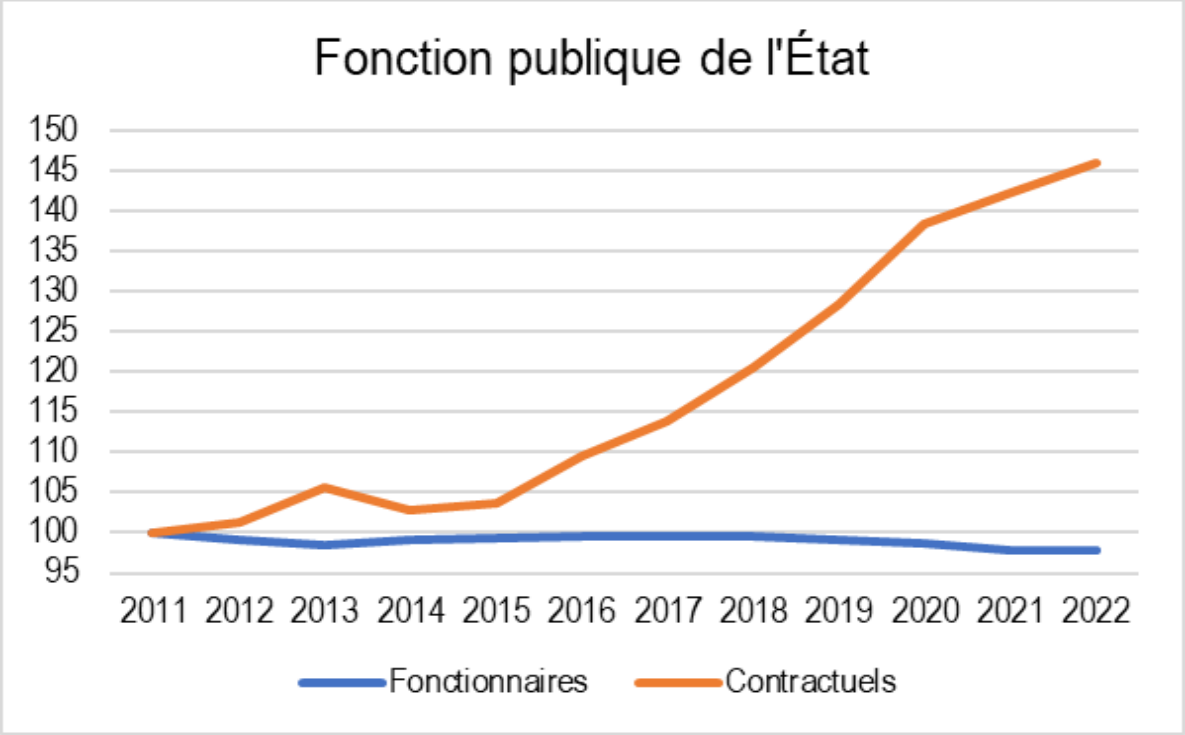
« Entre 2011 et 2022, les effectifs de contractuels dans la FPE ont augmenté de 45,9 % alors que ceux de fonctionnaires ont baissé de 2,1 %. La part des contractuels dans la FPE a fortement progressé pendant la période, passant de 15 % à 21 %. Alors que les contractuels ne représentaient qu'entre 15 % et 16 % des effectifs de la FPE jusqu'en 2016, leur part a augmenté de 5 points dans le versant entre 2016 et 2022. (…)

Les évolutions salariales entre 2016 et 2021 sont également très différentes selon la carrière des contractuels dans la fonction publique : 51 % des agents titularisés sont montés dans la distribution des salaires contre seulement 24 % pour ceux restés dans le statut de contractuel, soit un écart de 26 points. Symétriquement les contractuels qui le sont restés sont plus susceptibles de descendre dans la distribution des salaires que les titularisés : 44 % contre 25 %. Ces écarts s'expliquent en partie par le fait que les agents titularisés, percevant plus souvent un bas salaire en 2016, ont mécaniquement plus de chances de monter dans la distribution des salaires.

Le salaire a un effet positif sur la probabilité de rester dans la fonction publique : plus le salaire net de l'agent contractuel est élevé dans la distribution des salaires dans la fonction publique, plus il a de chances de rester contractuel plutôt que de la quitter, avec des probabilités qui augmentent de façon linéaire avec le quintile. »

Source : Point Stats janvier 2025, DGAFP, Les contractuels dans la fonction publique depuis 2011, effectifs et parcours, Pascal GODEFROY et Sarah TOUZÉ

Graphique 7 : Nombre d'agents fonctionnaires et de contractuels au sein de la fonction publique d'Etat, base 100 en 2011



Source : Point Stats janvier 2025, DGAFP, Les contractuels dans la fonction publique depuis 2011, effectifs et parcours, Pascal Godefroy et Sarah Touzé.

3.1.2. Les ministères ont des politiques très différentes, qui traduisent des stratégies de rémunération variables

3.1.2.1. La plupart des ministères ont défini un cadre de gestion prévoyant une part indiciaire et une part variable, le versement de primes complémentaires constituant une pratique marginale

La loi de transformation de 2019 n'a pas été assortie d'un cadrage interministériel actualisé ni détaillé sur la rémunération. Les ministères ont conservé pour la plupart leur cadre de recrutement préexistant en négociant pour certains des revalorisations.

La majorité des ministères appliquent (à l'exception des régimes dérogatoires comme les ouvriers d'État et les quasi-statuts) une part indiciaire avec une part variable et proposent des rémunérations inférieures aux titulaires.

Au ministère de la Culture, le cadre de gestion des agents contractuels du ministère de la Culture est aujourd'hui fixé par une circulaire dite « Albanel » du 23 juin 2009 : ce dispositif de gestion et de rémunération a été élaboré avant la loi de 2019, le recrutement des contractuels était alors dérogatoire du statut. Le ministère avait opté pour une rémunération indiciaire évoluant, au fur et à mesure de la carrière, à l'ancienneté, sans rémunération indemnitaire en dehors d'une part variable individuelle. Les grilles indiciaires avaient été pensées afin d'être plus favorables à celles des corps équivalents de titulaires, pour compenser l'absence de régime indemnitaire. Depuis lors, les primes versées aux contractuels se limitent aux parts variables (appréciation de la manière de servir sur la base d'un compte rendu d'évaluation professionnelle) et de primes versées au service fait (astreintes et indemnités d'intervention, jours fériés, dominicales, heures supplémentaires, travaux salissants, primes « plongée » pour le DRASSM…). Ces primes ne conduisent pas à des niveaux de rémunérations supérieurs pour les contractuels à celles des titulaires.

Au ministère de l'Agriculture, la rémunération des agents contractuels est toujours calculée en référence à un indice. Outre cette part indicée, certains agents bénéficient de parts fixes non indiciaires et/ou de parts variables : les agents occupant des fonctions numériques perçoivent une rémunération en 3 parts (part fixe indiciaire, part fixe non indiciaire et part variable) ; les agents contractuels directeurs de l'enseignement agricole perçoivent une part fixe et une part indemnitaire ; les agents contractuels de l'enseignement supérieur occupant des fonctions d'encadrement perçoivent une prime à la performance similaire au CIA ; les agents enseignants bénéficient de primes liées à l'enseignement (heures supplémentaires année (HSA), ISOE). Les référentiels de rémunération sont calculés en référence à un niveau de 90 % de la rémunération des fonctionnaires titulaires occupant des emplois similaires.

Au ministère de l'Intérieur, pour les contractuels du périmètre du secrétariat général, des référentiels ont permis de déterminer des fourchettes de rémunération en fonction de l'ancienneté et des typologies de filière pour les métiers. Ce référentiel de droit commun en date de 2014 a fait l'objet dans le passé de quelques mises à jour pour certains périmètres de métiers (en 2021 les fourchettes de conseillers experts juridique et chargés de communication, en 2023 les fourchettes des métiers de l'immobilier, de la logistique et de l'achat). Le ministère de l'Intérieur a limité l'octroi de primes (part variable) pour les contractuels uniquement aux contractuels catégorie A, sous réserve que les enjeux du poste ou les responsabilités exercées le justifient avec des atteintes d'objectifs quantifiables.

Au ministère chargé de la Transition écologique, les montants de rémunération sont définis par comparaison à celle des fonctionnaires avec un souci de proposer des rémunérations légèrement inférieures à celles des fonctionnaires. Les référentiels ministériels n'incluent pas de primes et sont bâtis sur une logique de fourchettes de rémunération, qui varient selon le niveau de responsabilité ou de technicité du poste, mais également selon l'ancienneté de l'agent recruté et son niveau de diplôme.

Au ministère des Affaires sociales, la politique indemnitaire ministérielle vise un passage progressif à une architecture en trois parties (une part fixe indicée / une part fixe non indicée, qui augmente avec la catégorie d'emploi et l'expérience du candidat / une part variable). Les référentiels applicables depuis 2021 en administration centrale et déconcentrée ont ainsi défini des familles et des niveaux de poste indiquant des niveaux planchers et plafonds (distincts pour les débutants, intermédiaires et confirmés). Sont prévus, conformément au décret 86-83 du 17 janvier 86, au-delà du traitement, de l'indemnité de résidence, du supplément familial de traitement et du remboursement du titre de transport, un « *complément indemnitaire annuel non reconductible* » (prime à la performance) *« le cas échéant, exclusif de tout autre élément de rémunération ».*

Au ministère de l'Economie et des finances, l'instruction applicable aux contractuels prévoit le versement de bonus, qui sont généralisés en administration centrale. Elle ne distingue pas la

partie indiciaire de la partie indemnitaire de la rémunération. Deux modalités de fixation de la rémunération sont prévues :

- application d'un référentiel (fourchettes) défini en fonction du niveau de diplôme et de l'expérience professionnelle (contrôle a posteriori du contrôleur budgétaire et comptable ministériel - CBCM) ;
- rémunération fixée en fonction des douze précédentes rémunérations mensuelles, dans le respect de la hiérarchie des rémunérations, les contrats concernés faisant actuellement l'objet d'un visa préalable du CBCM.

3.1.2.2. Malgré un modèle commun, il existe peu de référentiels interministériels permettant de limiter une éventuelle concurrence ministérielle

Les métiers en forte tension présentent la caractéristique de mettre la politique RH face à une nécessité : trouver les moyens juridiques et financière de pourvoir des postes indispensables à la continuité du service public. La mission a relevé deux exemples intéressants pour identifier les leviers indemnitaires faisant l'objet d'une approche interministérielle dans de tels cas :

- la médecine de prévention : un barème de rémunération a été mis en place pour les médecins de la filière médecine de prévention (par note du 20/10/2021 co-signée par la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) sur la base d'une revalorisation annuelle[25]), pour « *revaloriser leur rémunération et homogénéiser les pratiques entre les employeurs ministériels* », afin d'éviter une concurrence de gestion entre les différents périmètres ministériels. Son application permet d'éviter le visa du CBCM et son surcoût budgétaire a été financé en 2021 par le programme budgétaire 551 Dotations pour mesures générales en matière de rémunération de la mission Crédits non répartis. Cet enjeu était déjà identifié dans la stratégie interministérielle de ressources humaines de l'État 2017-2019 suscitée[26] ;
- les spécialistes du numérique : rares parmi les fonctionnaires, malgré l'existence d'une filière Systèmes d'information et de communication (SIC), leurs compétences évoluent très vite et les rémunérations proposées dans le secteur privé conduisaient à de fortes difficultés de recrutement.

  Issu des travaux de la DGAFP, de la direction du budget et de la direction interministérielle du numérique (DINUM), le référentiel unique de rémunération 55NSIC initié en 2019 et mis à jour par la circulaire du 3 janvier 2024 de la première Ministre « Politique salariale interministérielle des métiers de la filière numérique » prévoit une fourchette de niveaux de rémunération au sein desquels les ministères ont une latitude d'application des découpages selon les niveaux d'ancienneté, une réactualisation et une part variable à la performance pouvant s'élever jusqu'à 20 %.

[25] Sont prévus des rémunérations annuelles brutes, par ancienneté, indexées annuellement, avec deux taux majorés pour sujétions particulières de + 7 et +12%, en cas de responsabilités particulières de coordination. Une majoration de 5% s'applique pour les médecins exerçant en Ile-de-France.

[26] Page 14 *« Des plans spécifiques seront mis en place sur les métiers en tension, comme la médecine de prévention et seront pilotés par un ministère »* et *« Action 24 : Un plan interministériel d'ensemble pour lutter contre la pénurie de médecins de prévention qui compromet aujourd'hui la mise en œuvre des politiques de prévention des risques professionnels (action prioritaire interministérielle) ».*

Il aurait, pour certains ministères qui l'utilisent, tel le ministère de l'Intérieur, permis de résoudre les difficultés de recrutement, mais pose d'autres difficultés : non-application par tous les ministères, absence de marges budgétaires permettant de l'appliquer, écart de rémunération avec les contractuels déjà en poste (avec le risque de démissions pour être rembauché au niveau du nouveau référentiel) et avec les fonctionnaires occupant les mêmes fonctions (ayant conduit par exemple le ministère des Armées à mettre en place un complément IFSE pour les métiers numériques).

Ces exemples illustrent la **capacité à édicter des règles communes répondant à tout ou partie des difficultés rencontrées par les ministères, pour certains métiers en tension très ciblés**.

La mission note également que le levier indemnitaire apparait comme le premier demandé et utilisé pour les métiers en tension, alors que la formation ou la création de filières professionnelles dans une logique de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEEC) pourraient également participer à diminuer cette tension. De plus, la faible utilisation du référentiel numérique montre les limites et les difficultés posées par l'absence de cadre et de suivi interministériel une fois les textes édictés.

3.1.2.3. Des réflexions pour étendre aux contractuels le bénéfice du régime indemnitaire

3.1.2.3.1. La logique indiciaire présente des limites

Elle date souvent d'une époque où les contractuels étaient minoritaires et où les problématiques d'attractivité et de fidélisation se posaient différemment. Elle conduit à ce que :

- la totalité de leur rémunération soit prise en compte dans le calcul de la retraite ;
- la totalité de leur rémunération soit revalorisée en cas de revalorisation du point fonction publique ;
- des indices souvent plus élevés que des titulaires pour compenser les primes non versées conduisant par exemple à des tarifs de cantine exorbitants ;
- des versements de garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) très importants liés à la revalorisation moins fréquente de leur indice.

Lorsque l'agent perçoit des primes se pose en outre la difficulté d'identifier clairement dans les fiches de paye la part fixe non indicée et la part variable des primes, ce qui présente également un risque d'erreur de gestion. Par exemple, pour le ministère chargé des Affaires sociales, les fiches de paye des contractuels agrègent dans une unique ligne « complément de rémunération » la part fixe non indicée et la part variable (alors qu'elles sont portées par deux mouvement de paye distincts : mouvement 22 pour la part variable et mouvement 01 pour la part fixe indicée).

3.1.2.3.2. La question de l'introduction des primes comme l'autorise la jurisprudence peut légitimement se poser à budget constant

Au ministère de la Culture par exemple, l'équilibre salarial établi entre contractuels et titulaires du ministère est aujourd'hui remis en cause à la suite du plan de rattrapage indemnitaire d'ampleur des corps du ministère de 2019. Le ministère de la Culture a ainsi ouvert une négociation avec ses organisations syndicales en vue de revaloriser les cadres de gestion des contractuels pour faire converger leur rémunération vers celle des corps comparables de fonctionnaires. La mise en place d'un régime indemnitaire est un sujet de réflexion pour cette réforme.

Au ministère chargé de la transition écologique, une réflexion ministérielle est en cours pour revisiter les référentiels en lien avec la DGAFP.

Plusieurs ministères s'interrogent notamment sur le versement du CIA aux personnels contractuels afin de conserver une attractivité et fidéliser leurs agents.

Au-delà de ces interrogations, de manière plus systémique**, la mission constate un besoin de définir une stratégie de rémunération qui puisse prendre en compte la diversité des contractuels, en distinguant les métiers en tension et les autres. La politique salariale des contractuels doit être liée au taux de chômage et sectorisée par métier, l'État étant en capacité de produire des études statistiques par emploi et de faire varier en conséquence ses rémunérations.**

Au préalable, il apparait nécessaire de **clarifier formellement les règles applicables pour l'ensemble des contractuels, au regard de la relative méconnaissance du cadre juridique et de la possibilité de recourir aux primes, afin que les ministères les prennent en compte dans la révision de leurs référentiels de rémunération pour les contractuels.**

3.2. Pour les agents publics des opérateurs, des pratiques de tutelle et de cadrage par les ministères qui varient fortement

Les modalités de tutelle de leurs opérateurs retenues par chaque ministère diffèrent fortement, pour s'adapter à leurs spécificités. Cela se retrouve dans le volet indemnitaire de la rémunération de leurs agents.

Trois ministères dont les politiques publiques sont confiées en grande partie à des opérateurs, nombreux et employant un volume important d'agents, illustrent ces variations :

- **le ministère chargé de la Transition écologique**, de l'aménagement du territoire, du transport, du logement et de la ville assure la tutelle de 41[27] opérateurs, tout en n'ayant une vision que parcellaire et budgétaire du volet RH, passant par exemple par une enquête tous les deux ans sur les ETP affectés à chaque politique publique chez les opérateurs. Le guichet unique ministériel qu'il assure pour ses opérateurs permet toutefois une capacité de pilotage au moment de l'examen de textes relatifs à des corps travaillant dans ses opérateurs **;**

- **le ministère de l'Agriculture** assure la tutelle d'une trentaine d'opérateurs représentant plus de 13 000 agents (Office national des forêts, Agence des Services de Paiement, France Agrimer, etc). En matière indemnitaire, la logique de grille et de cartographie des postes du RIFSEEP leur a également été appliquée dès 2020[28], actualisée en 2025 comme par exemple à FranceAgriMer, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer[29]. Ce suivi des opérateurs est facilité par l'existence des inspecteurs généraux du réseau d'appui aux personnes et aux structures (IGAPS)[30]. Ces mesures permettent notamment d'éviter de créer des trappes à mobilité par des régimes indemnitaires divergents. La prime appelée indemnité de gestion de crise (IGC), créée en 2024, leur a ainsi été ouverte (par décision ministérielle complétée par l'adoption d'une délibération expresse de l'organe délibérant) ;

- **le ministère de la Culture** a mis en place des outils de cadrage resserrés mais adaptables de la rémunération indemnitaire des agents de ses 71 opérateurs[31] (musée, domaines, théâtres nationaux, écoles nationales d'art et d'architecture, opérateurs de conservation, centres nationaux du cinéma, du livre ou de la musique, etc.), à la fois pour les fonctionnaires d'un corps passé au RIFSEEP et pour les contractuels (le cadre de la circulaire dite Albanel s'appliquant à la majorité des opérateurs, le ministère vérifiant l'application de ce cadre au titre de ses fonctions de tutelle). À titre d'exemple, la note de gestion RIFSEEP ministérielle prévoit qu'« *il revient aux établissements publics procédant à la rémunération des fonctionnaires qui y sont affectés de définir le régime indemnitaire de leurs agents dans le cadre de leur autonomie de gestion en cohérence avec les dispositions de cette note* » et une annexe précise clairement le champ d'application de cette note pour les établissements publics rémunérant leurs agents sur titre 3 en précisant les règles communes à appliquer (interministérielles et ministérielle) et ce qui relève de leur périmètre au niveau local, sous réserve de leur autonomie de gestion et de la soutenabilité budgétaire.

Figure 1 : Note de gestion relative au régime indemnitaire applicable au ministère de la Culture

SG/SRH3/BPER *30/01/2026*	*Note de gestion 2026 relative aux règles indemnitaires applicables pour les corps intégrés au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)*

CHAMP D'APPLICATION DE LA NOTE DE GESTION INDEMNITAIRE MINISTERIELLE POUR LES EP REMUNERANT LEURS AGENTS SUR TITRE 3

Règles/barèmes	Source	Périmètre d'application			
		Inter ministériel	Ministériel	Local (EP T3)	Commentaires
Cadre général					
Date d'entrée en vigueur du RIFSEEP et liste des primes cumulables	Arrêté adhésion	X			Réglementaire
Montant des planchers IFSE, des plafonds IFSE et CIA, nombre de groupes de fonctions	Arrêté adhésion	X			Réglementaire
Montant des socles	Note de gestion		X		Garantie pour tous les agents du ministère
Composition des groupes (= macro-fonctions)	Note de gestion		X		Cohérence ministérielle indispensable
Classement du poste occupé par l'agent dans un groupe de fonction	AVP et courrier individuel de notification			X	Dans la stricte cohérence de la composition des groupes de fonction définie par la note de gestion ministérielle. Contrôle *a posteriori* des AVP publiées par l'autorité d'emplois et le SRH.
Règles relatives à l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE)					
Définition de l'attribution IFSE lors du recrutement d'un agent extérieur au MC				X	A fixer en cohérence avec l'attribution précédente et les nouvelles fonctions de l'agent
Définition de l'attribution IFSE lors du recrutement d'un agent du MC	Note de gestion		X		Application des règles de revalorisation pour changement de fonctions afin de garantir la fluidité des mobilités T2↔T3.
Montant forfaitaire de revalorisation IFSE pour changement de grade	Note de gestion		X		Cohérence ministérielle indispensable
Montant forfaitaire de revalorisation IFSE pour changement de corps	Note de gestion		X		Cohérence ministérielle indispensable
Montant forfaitaire de revalorisation IFSE pour changement de fonction vers un groupe supérieur, un groupe immédiatement inférieur ou au sein du même groupe	Note de gestion			X	Autonomie de gestion dans le respect d'une cohérence ministérielle et de maîtrise du GVT indemnitaire des EP.

Source : annexe 3 à la note de gestion 2026 du ministère de la culture relative aux règles indemnitaires applicables pour les corps intégrés au RIFSEEP, https://www.culture.gouv.fr/zh/bulletins-officiels/2026/mai-2026/note-de-gestion-du-27-avril-2026-relative-aux-regles-indemnitaires-applicables-pour-les-corps-integres-au-regime-indemnitaire-tenant-compte-des-fon

Aujourd'hui, alors que la DGAGP « *dispose d'une vision plus limitée et fragmentée des politiques de rémunération, en raison du morcellement des systèmes d'information RH (SIRH), de l'autonomie de gestion des opérateurs, chacun définissant sa propre politique RH et de la diversité des missions et des modèles d'emploi, qui complexifie toute approche consolidée.* »[32], la mission estime utile **un cadrage interministériel s'appuyant sur les bonnes pratiques ministérielles identifiées en matière de rémunération indemnitaire des agents publics des opérateurs.**

[27] Source : Jaune Opérateurs annexé au PLF 2026.

[28] Par exemple dès 2020 à l'ONF (Note de service NDS-20-G-20787 février 2020 Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et Prime spéciale et de résultat (PSR)), à France AgriMer (Note de service N° SG/SRH/2020-10 du 28 octobre 202 0Règles de gestion relatives au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour les agents appartenant au corps des ingénieurs de l'agriculture et de l'environnement du ministère chargé de l'agriculture affectés à FranceAgriMer) et à l'ASP (Décision N°2020/47/PDG relative au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) des agents en fonction à l'ASP).

[29] Note de service du 26 novembre 2025.

[30] Au sein du ministère de l'agriculture, un réseau d'appui aux personnes et aux structures (RAPS), composé d'un secrétariat national et de missions régionales d'appui aux personnes et aux structures, représentant une quarantaine d'agents, qui suivent les agents en poste en administration centrale et déconcentrée, dans les établissements publics, dans l'enseignement supérieur et technique, ainsi que les agents détachés.

[31] Source : Jaune Opérateurs annexé au PLF 2026

[32] Source : Réponse de la DGAFP au questionnaire de la mission.

S'agissant des directeurs d'établissement public, il convient de souligner l'existence de primes variables souvent très importantes en volume et en pourcentage de leur rémunération, qui peuvent donner lieu à la fixation d'objectifs précis, mesurés annuellement et dont le poids dans la fixation de leur rémunération est pondéré par le ministère de tutelle qui évalue chaque année la performance du directeur général et lui communique le montant de sa part variable. Si l'importance des montants en jeu et le faible nombre des agents concernés ne permettent pas de dupliquer un tel niveau de détail, il reste possible et souhaitable que l'établissement public en question décline ces objectifs dans les parts variables fixées à ses agents.

Dans le contexte récent de renforcement du pilotage des opérateurs (proposition de loi visant à renforcer le contrôle, la gouvernance et la responsabilité financière des agences et opérateurs de l'État adoptée en première lecture à l'Assemblée Nationale le 4 février 2026), il apparait nécessaire de **ne pas omettre un cadrage et une reproduction des bonnes pratiques existantes sur le volet indemnitaire des agents, dans le respect de leur autonomie de gestion,** et ce alors que la masse salariale des opérateurs, leur poids dans les politiques publiques et le risque de concurrence pour les agents publics est régulièrement mis en avant[33].

Une réflexion sur le cadre réglementaire des cadres dirigeants des établissements publics administratifs (EPA) permettrait de poser les bases d'une clarification de leur statut et de leur intégration aux règles appliquées à la haute fonction publique, préalable à la fixation de règles communes en matière indemnitaire. À l'instar du RIFSEEP, **la mission préconise un cadre suffisamment clair pour assurer la comparabilité et l'équité de traitement avec les postes exercées au sein de l'État, tout en respectant l'autonomie de gestion des EPA.**

[33] Rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les missions des agences, opérateurs et organismes consultatifs de l'État n° 807 (2024-2025) du 1er juillet 2025.

ANNEXE IV

Coûts budgétaires associés aux réformes d'harmonisation indemnitaires

SOMMAIRE

1. LA MISE EN ŒUVRE DES RÉFORMES INDEMNITAIRES INTERVENUES SUR LA PÉRIODE 2015-2025, NOTAMMENT CELLE DU RIFSEEP, S'EST ACCOMPAGNÉE DE LA BAISSE DU NOMBRE DE NOMBRE DE PRIMES ET INDEMNITÉS ET DE MESURES CATÉGORIELLES DONT LE NOMBRE A AUGMENTÉ JUSQU'EN 2024, AVANT DE CHUTER EN 2025 1

1.1. Le nombre de primes, que ce soit au niveau ministériel ou interministériel, a baissé de 13 % entre 2015 et 2025 1

1.2. La dynamique du nombre de mesures catégorielles, qui pour près de la moitié se rattachent à des dispositifs indemnitaires, est quant à elle croissante sur la décennie 2015-2025 2

1.2.1. Entre 2015 et 2025, les mesures catégorielles indemnitaires ont été mises en œuvre pour accompagner les réformes ministérielles prioritaires et maintenir le niveau de pouvoir d'achat en période d'inflation, avant d'être fortement réduites en 2025 3

1.2.2. Le recours aux mesures catégorielles indemnitaires n'est pas proportionnel au poids démographique des ministères et semble davantage refléter les choix de politique publique de ces dix dernières années 5

2. LE RIFSEEP ET LA NPRM, QUI CONSTITUENT LES DEUX PRINCIPALES RÉFORMES INDEMNITAIRES DE CES DIX DERNIÈRES ANNÉES, ONT PERMIS DE LIMITER LE NOMBRE DE DISPOSITIFS, SANS POUR AUTANT FREINER LA DYNAMIQUE BUDGÉTAIRE AU SEIN DES DEUX MINISTÈRES ÉTUDIÉS PAR LA MISSION 8

2.1. La quasi-totalité des agents du ministère de la culture sont passés au RIFSEEP, ce qui rend le système plus lisible et plus homogène, mais au prix d'une augmentation importante du coût budgétaire 8

2.1.1. À court et moyen terme, la bascule au RIFSEEP s'est avérée coûteuse sur le plan budgétaire du fait des rattrapages successifs 8

2.1.2. Si le nombre de primes ministérielles a été divisé par deux au ministère de la Culture, le nombre de primes actives reste important du fait des dispositifs pluri et interministériels 9

2.2. La bascule au RIFSEEP des personnels civils du ministère des Armées a été réalisée à coût quasi constant, mais le nombre de primes ministérielles demeure important 11

2.2.1. Le ministère des Armées a basculé la quasi-totalité de ses effectifs civils au RIFSEEP entre 2015 et 2017, pour un coût constant 11

2.2.2. La bascule au RIFSEEP du ministère des Armées s'est accompagnée de mesures catégorielles supplémentaires sur le moyen-terme, mais dont le coût reste maitrisé 12

2.2.3. Le nombre de primes en gestion pour les civils du ministère des Armées a diminué de 25 % du fait du passage au RIFSEEP, mais il subsiste de nombreuses primes ministérielles 13

2.3. Les économies de gestion associées au RIFSEEP demeurent incertaines 14
2.4. La nouvelle politique indemnitaire des militaires (NPRM) a fusionné un tiers des primes des militaires dans 9 nouvelles primes, pour un surcoût annuel de 452 M€ 14

3. UNE RÉFORME D'HARMONISATION DU RÉGIME INDEMNITAIRE NE PEUT SE FAIRE SANS SURCOÛT QU'EN LIMITANT LA GARANTIE DE MAINTIEN DU RÉGIME INDEMNITAIRE DES AGENTS LORS DE L'HARMONISATION 17

3.1. L'évolution du coût d'une réforme d'harmonisation comme le RIFSEEP nécessite d'évaluer les indemnités différentielles visant à garantir le maintien de la rémunération indemnitaire servies à chaque agent 17
3.2. À cadre constant, la bascule au RIFSEEP présente un surcoût budgétaire par rapport au régime indemnitaire *ex ante*, qu'il est possible de moduler *via* le niveau de l'IFSE 18
3.3. Sous réserve d'une majoration de la garantie indemnitaire, il devient possible de réaliser une bascule au RIFSEEP à coût nul ou négatif 20

1. La mise en œuvre des réformes indemnitaires intervenues sur la période 2015-2025, notamment celle du RIFSEEP, s'est accompagnée de la baisse du nombre de nombre de primes et indemnités et de mesures catégorielles dont le nombre a augmenté jusqu'en 2024, avant de chuter en 2025

1.1. Le nombre de primes, que ce soit au niveau ministériel ou interministériel, a baissé de 13 % entre 2015 et 2025

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été introduit en 2014 afin d'harmoniser les régimes indemnitaires ministériels (*cf.* annexes II et III). Le nombre de primes utilisées dans la fonction publique d'État (FPE) a baissé de 13,5 % entre 2015 et 2025, passant de 628 primes actives en 2015 à 543 en 2025. **Cette baisse s'explique principalement par la baisse du nombre de primes interministérielles (*cf.* tableau 1).**

Tableau 1 : Évolution du nombre de primes ministérielles et interministérielles entre 2015 et 2025

	2015	2020	2025	Évolution 2015-2025
Pluri ministérielles et interministérielles	180	154	128	- 28,9 %
Primes ministérielles	448	476	415	- 7,4 %
Total	628	630	543	- 13,5 %

Source : India Remu.

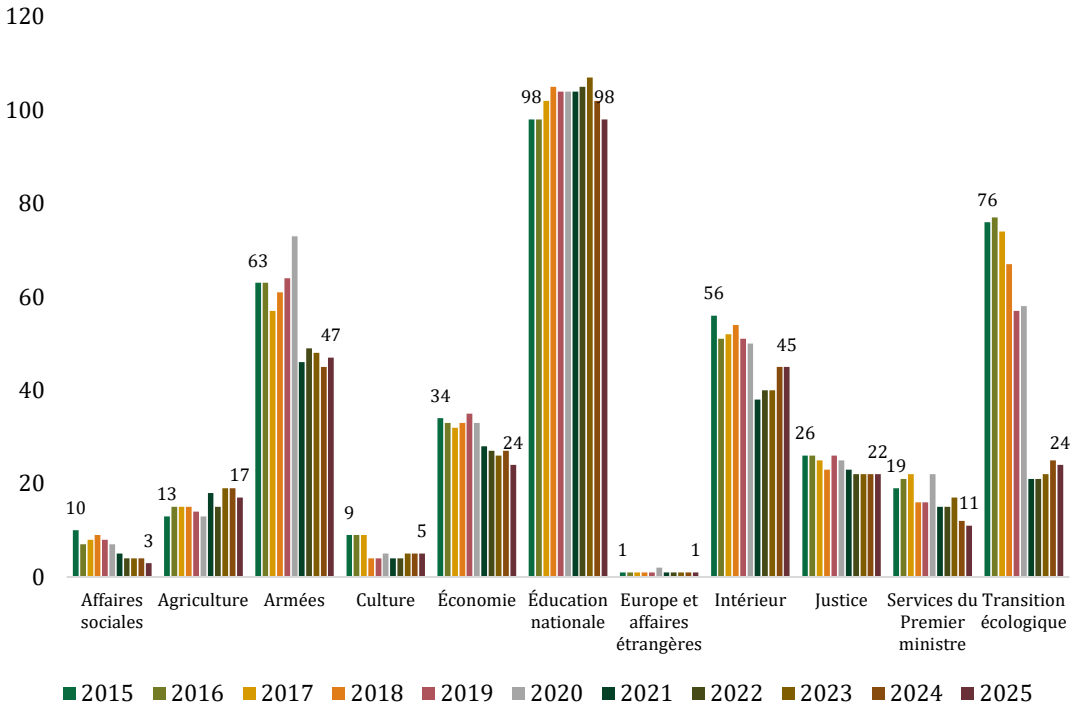
Les ministères qui ont opéré une bascule vers le RIFSEEP ont dans l'ensemble diminué le nombre de primes ministérielles utilisées. Entre 2015 et 2025, le nombre de primes ministérielles[1] est ainsi passé de 63 à 47 pour les personnels civils du ministère des Armées ; de 10 à 3 pour le ministère des affaires sociales ; de 9 à 5 pour le ministère de la Culture ; et de 76 à 24 pour le ministère de la Transition écologique[2]. Le seul ministère passé au RIFSEEP qui a vu son nombre de primes augmenter est le ministère de l'Agriculture (de 13 à 17 primes sur la même période, la majorité d'entre elles étant néanmoins liées aux spécificités de l'enseignement agricole (*cf.* graphique 1)).

Les ministères qui ne sont pas passés au RIFSEEP ou qui ne l'ont fait que partiellement, comme le ministère de l'Economie et des finances, le ministère de l'Éducation nationale et le ministère de l'Intérieur ont quant à eux vu leur nombre de primes ministérielles rester relativement constant.

[1] La méthode de rattachement des primes à chaque ministère est présentée dans l'annexe II.

[2] Pour ce dernier, les chiffres portent sur les années 2015 et 2024, l'année 2025 n'étant pas disponible pour le ministère de la Transition écologique.

Graphique 1 : Évolution du nombre de primes rattachées par ministère entre 2015 et 2024



Source : India Remu, calculs mission.

1.2. La dynamique du nombre de mesures catégorielles, qui pour près de la moitié se rattachent à des dispositifs indemnitaires, est quant à elle croissante sur la décennie 2015-2025

Les mesures catégorielles indemnitaires (*cf.* encadré 1) sont portées par les directions des ressources humaines et par des protocoles d'accords conventionnels (*cf.* annexe III) pour créer ou revaloriser des primes ou indemnités au sein des ministères. Comme l'ensemble des mesures catégorielles, elles sont soumises à la procédure dite de « guichet unique », copiloté par la direction du budget et la direction générale de l'administration et de la fonction publique[3].

Encadré 1 : Mesures catégorielles indemnitaires

La rémunération d'un agent public peut évoluer sous l'effet des mesures suivantes :

- **les mesures dites « générales »,** qui concernent l'ensemble de la fonction publique. Il peut par exemple s'agir d'une revalorisation du point d'indice ou encore de l'attribution d'une nouvelle indemnité à portée générale, comme l'indemnité venant compenser la hausse de la CSG ou le forfait mobilité durable ;
- **les mesures catégorielles**, qui concernent un certain groupe d'agents à l'échelle d'un ministère, d'un type d'emploi (par exemple les enseignants du premier degré), d'une catégorie d'emploi (les catégories C par exemple), d'une situation géographique (les agents exerçant dans le département de la Seine-Saint-Denis par exemple) ou d'autres critères (comme l'ancienneté par exemple), ou encore selon une combinaison de ces critères.

[3] *Cf.* annexe I.

Les mesures catégorielles peuvent elles-mêmes être de trois types différents : les transformations d'emplois, qui permettent de reconnaître des qualifications (par exemple, l'évolution d'un emploi de la catégorie B à la catégorie A ; les mesures statutaires (par exemple la fusion des échelles d'une catégorie, la création de nouveaux échelons, ou la modification de la durée des échelons, le rééchelonnement indiciaire sans changement de catégorie) ; les mesures indemnitaires, à travers l'attribution, la création ou la revalorisation d'une prime ou d'une indemnité.

- **les mesures individuelles**, qui relèvent de la situation de chaque agent (passage à un échelon indiciaire supplémentaire, revalorisation à l'ancienneté et / ou lors d'un changement de poste).

Source : Mission.

1.2.1. Entre 2015 et 2025, les mesures catégorielles indemnitaires ont été mises en œuvre pour accompagner les réformes ministérielles prioritaires et maintenir le niveau de pouvoir d'achat en période d'inflation, avant d'être fortement réduites en 2025

Sur la période 2015-2025, 156 mesures catégorielles indemnitaires ont en moyenne été mises en œuvre chaque année[4], représentant 43 % de l'ensemble des mesures catégorielles (en nombre de mesures). Les mesures catégorielles indemnitaires ont connu un pic d'utilisation entre 2022 et 2024, avec plus de 240 mesures mises en œuvre chaque année. Sur cette période, la part des mesures indemnitaires dans l'ensemble des mesures catégorielles s'est également accrue (jusqu'à atteindre 58 % de l'ensemble des mesures catégorielles en 2023, en nombre de mesures, *cf.* graphique 2).

Le pic annuel en termes de montant des mesures catégorielles (près de 3,5 Md€) a été atteint en 2023. **Ce pic est lié à la conjonction de plusieurs grandes réformes ministérielles** au sein du ministère de l'Éducation nationale (2,6 Md€ liés au Pacte enseignant, à la revalorisation des parts fixes de l'ISAE et de l'ISOE et à la revalorisation des accompagnants des élèves en situation de handicap), du ministère des Armées (360 M€ liés principalement à la troisième partie de la réforme de la NPRM, *cf.* partie 2.4) et du ministère de la Justice (160 M€ liés notamment à la revalorisation des magistrats), **dans un contexte de forte inflation** (+5,2 % en 2022 et +4,9 % en 2023). Contrairement à des mesures d'attribution de primes ponctuelles (comme ont pu l'être celles liées à la compensation du pouvoir d'achat ou celles liées aux Jeux Olympiques en 2024), les mesures indemnitaires adoptées en 2023 sont des mesures pérennes.

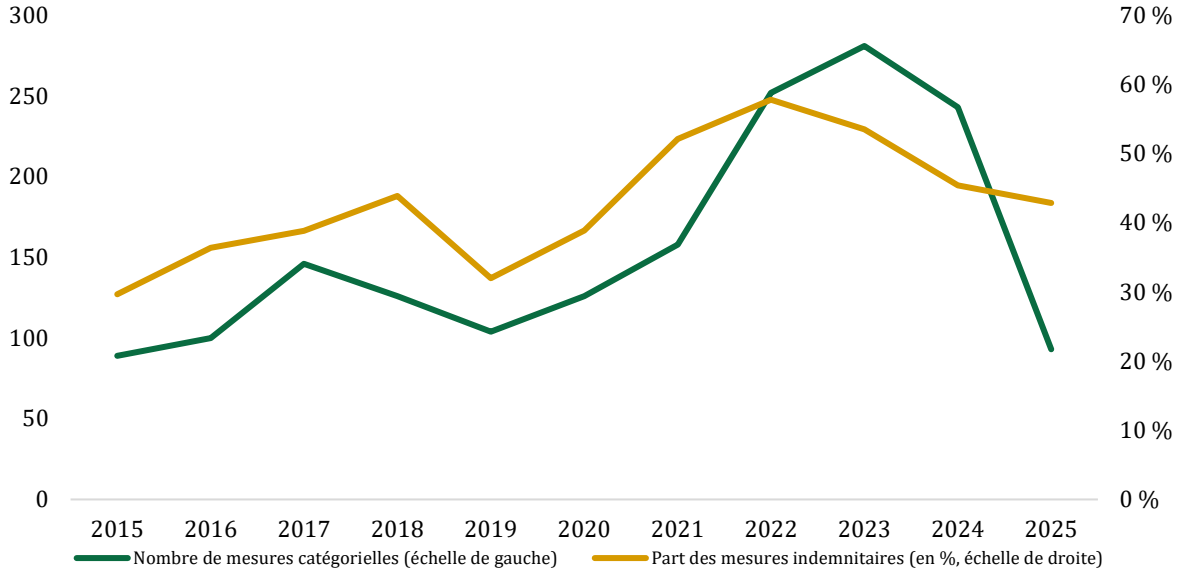
À l'inverse, le nombre de mesures catégorielles indemnitaires a fortement diminué en 2025, à la suite d'une restriction de leur usage par le Gouvernement dans le cadre d'une volonté politique de maitrise du déficit budgétaire. Le Premier ministre a ainsi demandé en avril 2025[5] à ce qu' *« aucune mesure catégorielle ne [puisse] être mise en œuvre, faire l'objet d'un engagement ou être annoncée ou soumise à discussion sans concertation et validation interministérielle préalable permettant d'en assurer la viabilité, le coût et les modalités de financement, y compris en considérant l'impact pluriannuel. »*

[4] Selon le recensement de la Direction du budget

[5] Circulaire du Premier Ministre du 23 avril 2025 sur la gestion budgétaire.

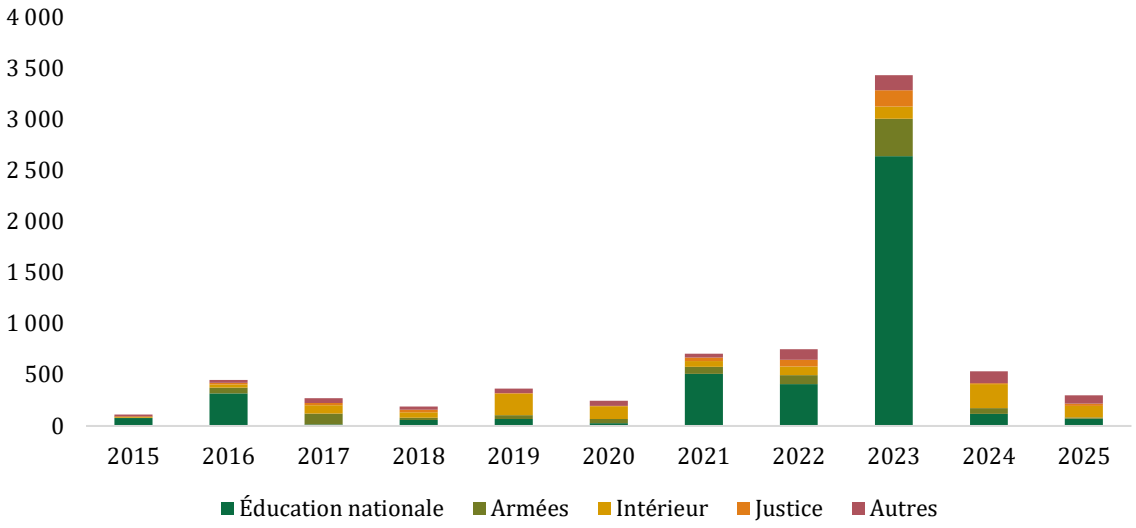
Annexe IV

Graphique 2 : Nombre de mesures catégorielles par année, et part des mesures indemnitaires, tous ministères confondus, entre 2015 et 2025



Source : Direction du budget.

Graphique 3 : Montant prévu pour les mesures catégorielles indemnitaires l'année de leur adoption



Source : Direction du budget. Note de lecture : en 2023, les mesures catégorielles indemnitaires adoptées représentaient 3 400 M€, dont 2 600 M€ pour le ministère de l'Éducation nationale. Le coût de ces mesures adoptées en 2023 n'est pas reporté pour les années suivantes.

1.2.2. Le recours aux mesures catégorielles indemnitaires n'est pas proportionnel au poids démographique des ministères et semble davantage refléter les choix de politique publique de ces dix dernières années

Le ministère de l'Intérieur représente à lui seul 25 % (en nombre de mesures) de l'ensemble des mesures catégorielles indemnitaires prises entre 2015 et 2025 (pour 11 % des agents de l'État). Les ministères de la Justice, des Affaires étrangères et des Armées utilisent également fréquemment ce levier, avec en moyenne 15 à 25 mesures indemnitaires par année, contrairement à d'autres ministères aux effectifs importants, comme l'Éducation nationale (qui a pris près de quatre fois moins de mesures sur dix ans que le ministère de l'Intérieur) ou celui de l'Économie (*cf.* tableau 2).

Les différences constatées entre ministères en termes de nombre de mesures catégorielles indemnitaires peuvent en partie s'expliquer par des contextes particuliers d'action publique : ainsi, les revalorisations de l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) par le ministère des Affaires étrangères sont régulières et programmées et constituent la majorité des mesures catégorielles de ce ministère. Les mesures du ministère de l'Intérieur sont quant à elles souvent doublées du fait du système de parité globale entre les forces de sécurité : les mesures attribuées à la police nationale doivent être répliquées pour la gendarmerie, et inversement.

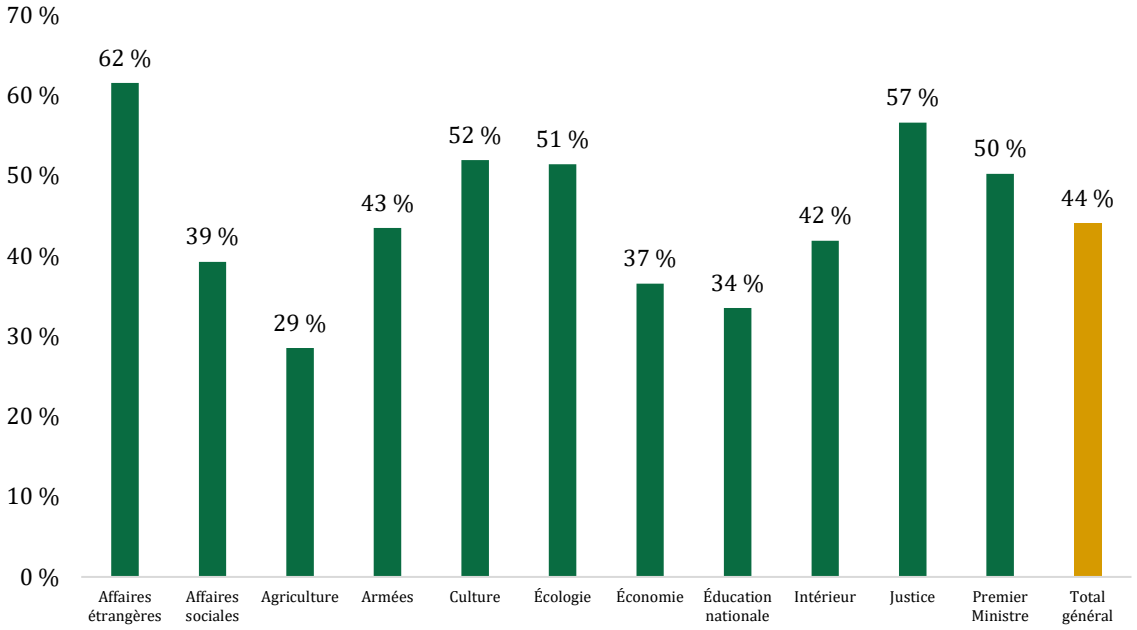
Tableau 2 : Nombre de mesures indemnitaires prises par ministère entre 2015 et 2025

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Affaires étrangères	15	20	18	15	12	20	20	21	25	31	3
Affaires sociales	4	4	6	4	2	4		5	3	7	3
Agriculture	15	7	2	4	3	5	9	6	4	6	4
Armées	10	15	31	18	23	17	17	22	30	30	10
Culture	5	3	2	11	2	4	1	3	3	3	3
Écologie	5	6	7	6	7	6	10	12	8	4	1
Économie	5	3	9	9	7	9	12	23	43	45	9
Éducation nationale	12	7	7	5	7	7	26	17	15	14	7
Intérieur	6	16	38	34	29	36	31	67	76	59	37
Justice	2	5	13	8	3	10	27	55	63	36	10
Premier Ministre	10	14	13	12	9	8	5	21	11	8	6

Source : Direction du budget (DB).

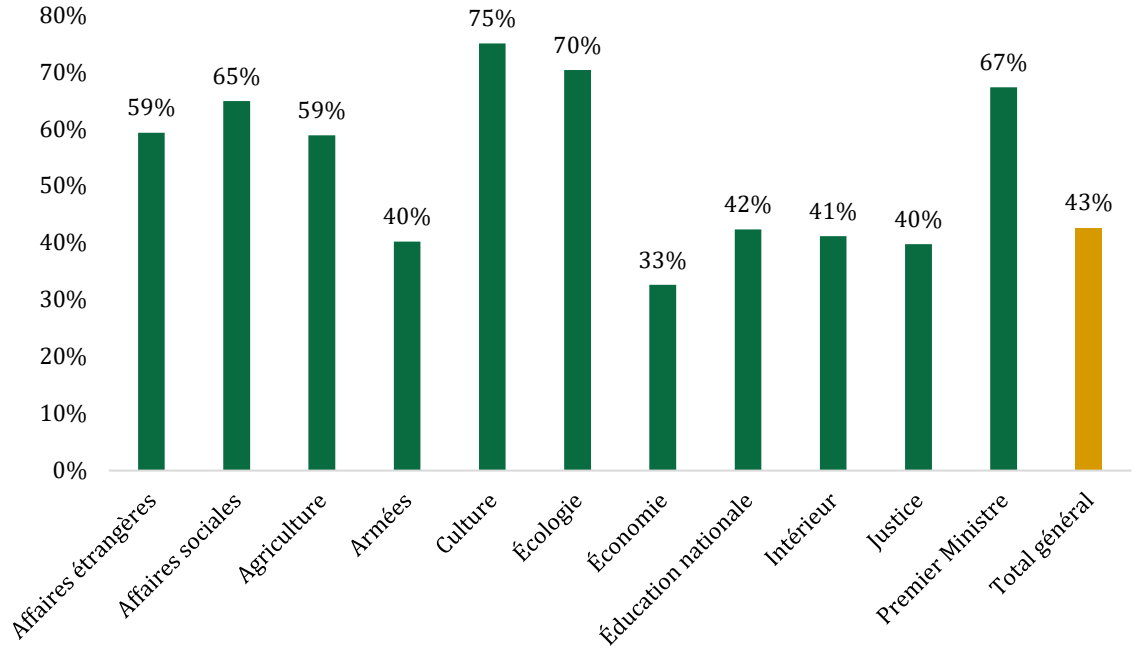
Les stratégies de revalorisation différentes expliquent également une partie des différences constatées en termes de nombre de mesures catégorielles indemnitaires. Certains ministères favorisent ainsi les mesures statutaires ou les requalifications d'emploi. A titre d'exemple, les mesures indemnitaires ne représentent que 28 % des mesures catégorielles au ministère de l'Agriculture (et dont la majorité sont liées au passage au RIFSEEP), contre 56 % au ministère de la Justice. La répartition des crédits alloués à ces différents types de mesures varie également selon les ministères : jusqu'à 75 % du coût des mesures catégorielles au sein des ministères de la Culture et de la Transition écologique est lié à des mesures indemnitaires, alors que ces mesures indemnitaires ne représentent que 33 % du coût des mesures catégorielles du ministère de l'Économie (*cf.* graphique 5).

Graphique 4 : Part des mesures catégorielles (en nombre) qui sont des mesures indemnitaires, par ministère, en cumulé entre 2015 et 2025



Source : Direction du budget.

Graphique 5 : Part du coût des mesures catégorielles qui est lié à des mesures indemnitaires, par ministère et en cumulé sur la période 2015-2025



Source : Direction du budget.

Le RIFSEEP a fait l'objet à lui seul de 184 mesures indemnitaires enregistrées au guichet unique depuis 2015, que ce soit des mesures de passage initial ou bien des mesures de revalorisation de l'IFSE ou du CIA, dont 43 pour le ministère de la Justice et 36 pour le ministère des Armées.

Annexe IV

Tableau 3 : Nombre de mesures catégorielles indemnitaires liées au RIFSEEP par ministère entre 2015 et 2025

	Nombre de mesures
Affaires étrangères	12
Affaires sociales	8
Agriculture	20
Armées	36
Écologie	10
Économie	6
Éducation nationale	9
Intérieur	19
Justice	43
Premier Ministre	21

Source : Direction du budget.

2. Le RIFSEEP et la NPRM, qui constituent les deux principales réformes indemnitaires de ces dix dernières années, ont permis de limiter le nombre de dispositifs, sans pour autant freiner la dynamique budgétaire au sein des deux ministères étudiés par la mission

2.1. La quasi-totalité des agents du ministère de la culture sont passés au RIFSEEP, ce qui rend le système plus lisible et plus homogène, mais au prix d'une augmentation importante du coût budgétaire

2.1.1. À court et moyen terme, la bascule au RIFSEEP s'est avérée coûteuse sur le plan budgétaire du fait des rattrapages successifs

Le ministère de la Culture a réalisé une bascule au RIFSEEP entre les années 2016 et 2018. Cette bascule s'est effectuée à périmètre et effectifs quasi constants, ce qui permet d'observer les effets du RIFSEEP sur le nombre et le volume de primes.

La bascule au RIFSEEP du ministère de la Culture a ainsi eu pour effet de contracter le coût des primes ministérielles, passées de 7 M€ en 2015 à 4 M€ en 2018 ; mais également celui de primes pluri ministérielles et interministérielles[6], passées de 56 M€ en 2015 à 21 M€ en 2018. Par un effet de vases communicants, les primes supprimées se retrouvent dans l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), dont le montant atteint 56 M€ en 2018.

Sur la période de bascule, le montant total des primes et indemnités versées au sein du ministère de la culture est passé de 64 M€ en 2015 à 81 M€ en 2018, soit une augmentation de 27 %. Cette augmentation n'est néanmoins pas attribuable uniquement au passage au RIFSEEP, mais également aux mesures catégorielles de revalorisation portant sur l'indemnitaire. Dans le détail, la bascule stricte au RIFSEEP aurait représenté de l'ordre de 2,7 M€ en année pleine, dont 2,5 M€ liés à l'IFSE et 200 k€ à la constitution d'un CIA. Très rapidement, le RIFSEEP a fait l'objet d'une revalorisation dans le cadre d'un rattrapage indemnitaire, à hauteur de 2,1 M€ en 2017 puis 6,9 M€ en 2018. Par ailleurs, le ministère de la Culture a procédé à une revalorisation du CIA en 2017, et à une revalorisation de l'IFSE en 2018, pour l'ensemble de ses personnels, pour un montant total annuel de respectivement 2 M€ et 3,4 M€[7].

Au total, le surcoût lié à l'adoption du RIFSEEP est estimé à environ 12 M€ en année pleine en 2018, soit une augmentation de près de 16 % de l'indemnitaire par rapport au niveau de 2015 de l'indemnitaire, le reste de la hausse étant lié à d'autres mesures catégorielles. Sur ces 12 M€, seul un quart est attribuable à la mise en œuvre en tant que telle *via* l'intégration des primes et indemnités au sein de l'IFSE et du CIA et les trois-quarts à la revalorisation quasiment instantanée de cette IFSE et du CIA dans une logique de rattrapage, probablement liée à la comparabilité induite par ce nouveau régime.

Sur plus longue période, l'augmentation du coût associé aux primes et indemnités entre 2018 et 2025 est tirée par l'évolution de l'IFSE, dont le coût est passé de 56 M€ en 2018 à 86 M€ en 2025, soit une augmentation de 54 % et ce malgré un affaissement du nombre d'agents en bénéficiant (passant de 9 300 à 6 800). Cette augmentation a notamment été importante entre 2021 et 2023, dans le cadre d'un plan de rattrapage indemnitaire pour l'ensemble des agents ayant adhéré au RIFSEEP.

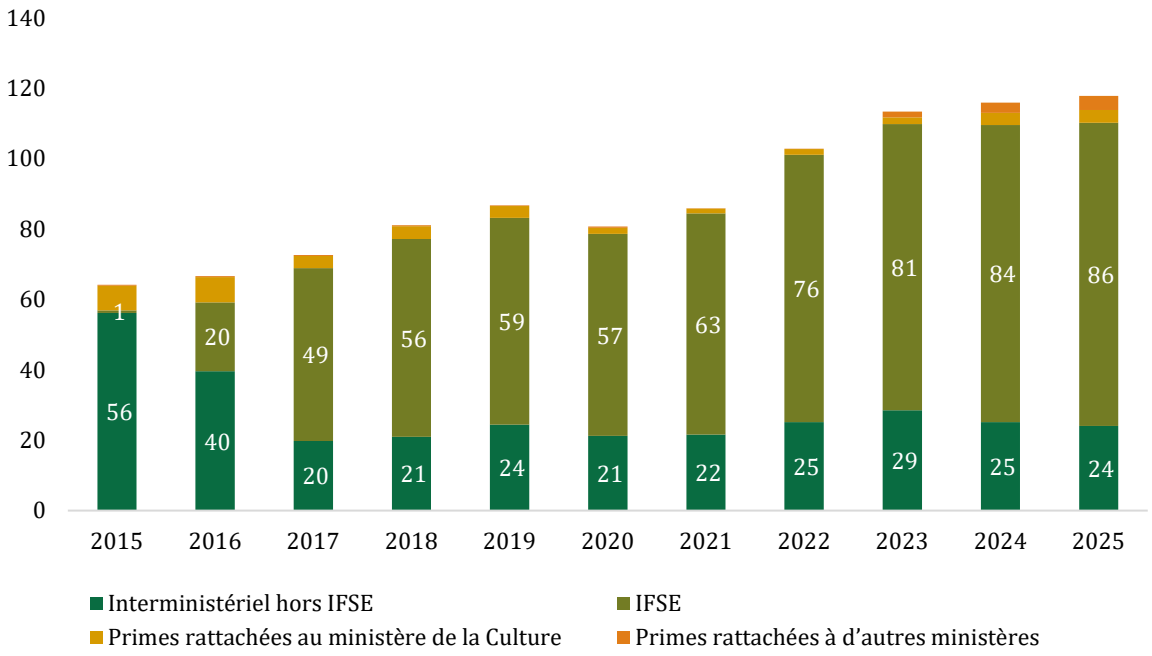
---

[6] À titre d'exemple, l'indemnité administrative et technicité (IAT), partagée alors avec de nombreux ministères, a été fusionnée au sein de l'IFSE.

[7] Données fournies par la direction du budget sur les mesures catégorielles

En parallèle, les années 2024 et 2025 ont connu un rebond des primes et indemnités ministérielles, dont le montant est passé de 1,9 M€ à 3,6 M€ entre 2023 et 2025, sous l'effet d'une part de l'introduction d'une indemnité de fonctions en 2025 (pour un montant de 1,4 M€) et d'autre part d'une restructuration du régime indemnitaire des contractuels de la filière enseignement, recherche, culture et jeunesse (*cf. infra*).

Graphique 6 **: Répartition du montant (en M€) des primes utilisées au ministère de la Culture, entre les primes du ministère, les primes interministérielles et l'IFSE**



Source : India Remu. Note de lecture : En 2025, le régime indemnitaire du ministère de la Culture était composé de 24 M€ de primes interministérielles hors IFSE, de 86 M€ d'IFSE et de 4 M€ de primes spécifiques au ministère de la Culture, et de 4 M€ de primes rattachées à d'autres ministères.

2.1.2. Si le nombre de primes ministérielles a été divisé par deux au ministère de la Culture, le nombre de primes actives reste important du fait des dispositifs pluri et interministériels

Le passage au RIFSEEP s'est accompagné au ministère de la culture d'une réduction du nombre de primes et indemnités actives d'environ 25 %, passant de 101 primes actives en 2015à moins de 75 après 2018[8].

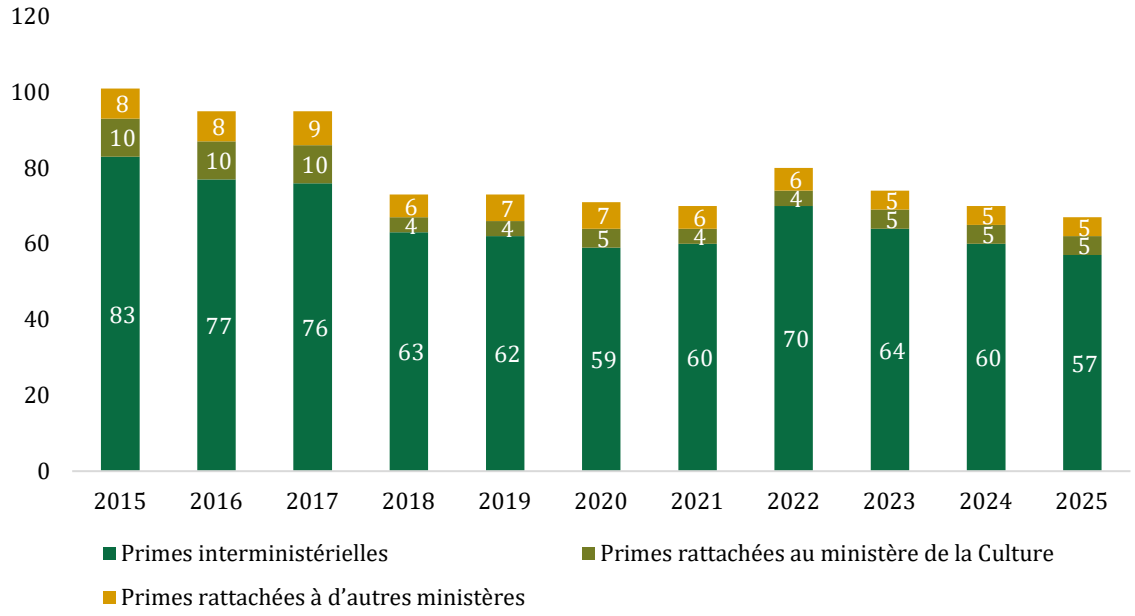
Le nombre de primes spécifiques au ministère de la culture a été divisé par de deux entre 2015 et 2025, passant de dix à cinq. Ont ainsi été intégrées au sein du RIFSEEP (IFSE ou complément indemnitaire annuel – CIA) les primes suivantes : la prime d'encadrement et la prime d'encadrement technique ; les primes de rendement ; les primes de sujétion et de sujétion spéciale ; l'indemnité spéciale. Les indemnités de charge administrative, de jour férié et de travail dominical sont en revanche demeurées. Enfin, les indemnités de fonction et la part variable pour les contractuels de la filière enseignement, recherche, culture et jeunesse ont été créées en fin de période.

[8] A l'exception de l'année 2022 du fait d'un pic de primes interministérielles liées aux dispositifs de compensation de la perte de pouvoir d'achat dans un contexte d'inflation marquée.

Si le nombre de primes pluri et interministérielles actives au ministère de la culture a également connu un recul[9], celui-ci s'est avéré moins important, passant de 83 à 57 dispositifs. De ce fait, la majorité des dispositifs indemnitaires actuellement actifs au sein du ministère de la culture sont aujourd'hui des dispositifs pluri ou interministériels (57 sur 67 en 2025, *cf.* graphique 7). En termes de montant versés, les dispositifs interministériels sont également prépondérants, puisqu'outre les deux composantes du RIFSEEP (IFSE et CIA) qui représentent 73 % de l'indemnitaire versé par le ministère, dix des quinze premières primes versées en volume sont également de nature pluri ou interministérielles[10].

Enfin, le nombre de primes ministérielles « importées » par les agents en position normale d'activité ne s'est que partiellement résorbé. Demeurent en effet actives certaines primes en provenance notamment des ministères de l'Intérieur et du ministère de l'Économie et des finances qui ne sont que partiellement passés au RIFSEEP. En revanche, les primes en provenance du ministère de la Transition écologique ont disparu à la faveur de la réforme.

Graphique 7 : Nombres de primes en gestion actives au ministère de la Culture



Source : India Remu.

[9] A titre d'exemple, l'indemnité administrative de technicité, la plus importante indemnité en volume avant la réforme, a été fusionné au sein du RIFSEEP.

[10] Indemnité de résidence, Indemnité compensatrice de CSG, remboursement domicile travail, Majorations outre-mer notamment.

2.2. La bascule au RIFSEEP des personnels civils du ministère des Armées a été réalisée à coût quasi constant, mais le nombre de primes ministérielles demeure important

2.2.1. Le ministère des Armées a basculé la quasi-totalité de ses effectifs civils au RIFSEEP entre 2015 et 2017, pour un coût constant

Les agents titulaires civils[11]du ministère des Armées, à l'exception des fonctionnaires de la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE)[12], sont intégralement entrés dans le dispositif du RIFSEEP entre 2015 (en commençant par le corps des adjoints administratifs) et 2017 (en terminant par le corps des infirmiers de la défense).

Sur la période de passage de la majorité des agents du ministère au RIFSEEP, entre 2015 et 2017, les effectifs du ministère sont restés stables (augmentation des effectifs de moins de 2 % sur la période[13]). La bascule du ministère au RIFSEEP a néanmoins eu pour effet de contracter le volume de primes ministérielles, passées de 223 M€ en 2015 à 84 M€ en 2017, puis à atteindre un point bas de 70 M€ en 2020 et 2021, soit une division par trois. Contrairement au ministère de la Culture, le volume des primes pluri et interministérielles, malgré l'intégration de plusieurs primes au sein de l'IFSE[14], n'a été que peu contracté (passage de 288 M€ à 259 M€ de 2015 à 2017, avant une remontée autour de 270 M€ les années suivantes).

L'augmentation du niveau de l'IFSE a été importante, atteignant 236 M€ dès 2017, par un effet de vases communicants. Ce passage au RIFSEEP sur la période 2015-2017 n'a été accompagné que de peu de mesures catégorielles (10 M€ en année pleine, dont 3 M€ liés à la mise en place du CIA pour les agents qui ne bénéficiaient pas de part variable). À court terme donc, l'adoption du RIFSEEP pour les personnels civils du ministère de la défense a engendré des coûts supplémentaires marginaux (de l'ordre de 1 %), très inférieurs à ceux constatés par exemple au ministère de la Culture.

Sur la période de bascule, le montant total des primes et indemnités versés au sein du ministère des armées est passé de 561 M€ en 2015 à 569 M€ en 2017, soit une bascule à coût quasi constant.

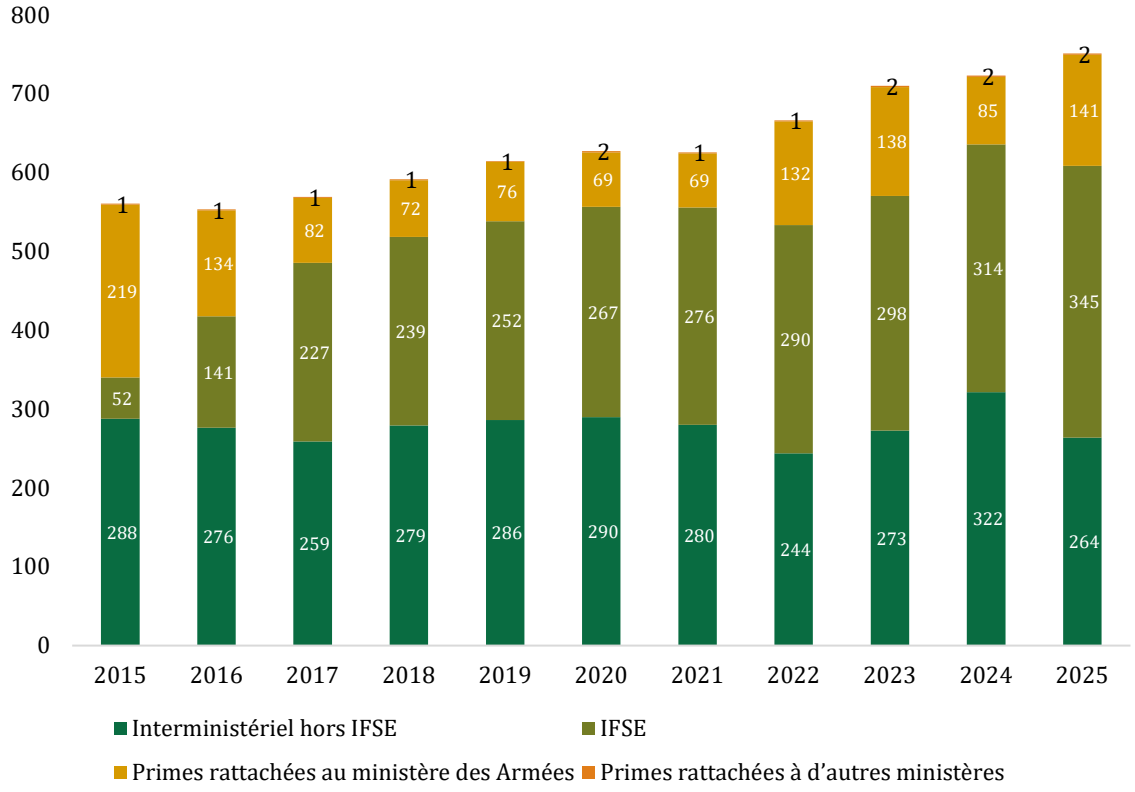
[11] Le ministère des Armées comporte trois grandes catégories de personnels rémunérés : les personnels civils, les personnels militaires d'active et les réservistes. Seule la première catégorie est concernée par le passage au RIFSEEP, les militaires bénéficiant d'un régime indemnitaire spécifique étudié plus en détail en partie 2.3.

[12] Les agents titulaires de la DGSE n'ont rallié le RIFSEEP qu'à partir de 2021, avec une revalorisation de l'IFSE la même année, puis celle du CIA les deux années suivantes. La « clause de revoyure » obligatoire a été mise en œuvre sur une seule année en 2025.

[13] Evalué sur la base du nombre d'agents civils percevant un traitement brut dans les données India Remu.

[14] À titre d'exemple, l'indemnité administrative et technicité (IAT), partagée alors avec de nombreux ministères, a été fusionnée au sein de l'IFSE.

Graphique 8 : Volume des primes (en M€) du ministère des Armées selon le ministère de rattachement



Source : India Remu. Note de lecture : l'augmentation en 2025 du volume des primes rattachées au ministère des Armées est notamment dû au rattachement, cette année-là, de la prime de rendement des personnels ouvriers du ministère.

2.2.2. La bascule au RIFSEEP du ministère des Armées s'est accompagnée de mesures catégorielles supplémentaires sur le moyen-terme, mais dont le coût reste maitrisé

Sur le moyen-terme, et au-delà de la période de passage au RIFSEEP de 2015 à 2017, deux périodes peuvent être distinguées en matière d'évolution du régime indemnitaire (et du coût associé) du ministère des armées :

- la période 2017-2020, qui fait l'objet de plusieurs mesures catégorielles prévues dans le cadre du passage au RIFSEEP, mais avec un coût maitrisé ;
- la période 2021-2025, qui a fait l'objet de nouvelles mesures catégorielles importantes, dans un contexte d'inflation (qui atteint 13 % sur la période), pour un coût important.

Dans un premier temps, comme dans les autres ministères, le passage au RIFSEEP au sein du ministère des armées s'est accompagné de mesures catégorielles :

- dès 2016, des tickets « mobilités » ont été mis en place (primes valorisant le changement de poste ou les promotions) dans toutes les filières du ministère (techniques, administratives et sociales) ;
- entre 2017 et 2020, le complément indemnitaire annuel (CIA) a été progressivement revalorisé ;
- en 2019, l'IFSE a fait l'objet des premières revalorisations dans un objectif d'harmonisation ;

- en 2020, l'IFSE a fait l'objet de l'application (obligatoire) de la « clause de revoyure », quatre ans après la mise en place du dispositif. Le ministère a lissé les revalorisations en les étalant sur trois années.

Dans une seconde phase, le RIFSEEP au ministère des Armées a fait l'objet de plusieurs mesures de revalorisation catégorielles depuis 2021 :

- un alignement du régime indemnitaire des administrateurs de l'État affectés au ministère des Armées a été conduit dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, entre 2022 et 2025, pour un coût d'environ 1,8 M€ ;
- une convergence indemnitaire a eu lieu en 2022 (avec effet rétroactif en 2021) entre l'administration centrale et les services déconcentrés d'Île de France, pour un coût de 2,1 M€ ;
- un complément IFSE pour les agents titulaires des métiers numériques a été mis en place en 2022 pour limiter l'écart avec les rémunérations des agents contractuels du domaine.

En définitive, sur une plus longue période, les primes et indemnités des personnels civils du ministère des Armées ont augmenté de 32 % entre 2015 et 2025, passant de 595 M€ à 788 M€. Cette augmentation est légèrement supérieure aux effets cumulés de l'inflation (+21 % sur la période) et de l'augmentation du nombre d'agents civils du ministère (+8 % sur la période).

Les revalorisations liées au RIFSEEP ont vocation à se poursuivre : dans le cadre de la loi de programmation militaire 2024 2030, le ministère conduit un processus d'alignement de l'IFSE sur les autres ministères concernant les catégories A et B. Le surcoût estimé par le ministère est de 37 M€ par année pleine à partir de 2026 pour cette revalorisation.

2.2.3. Le nombre de primes en gestion pour les civils du ministère des Armées a diminué de 25 % du fait du passage au RIFSEEP, mais il subsiste de nombreuses primes ministérielles

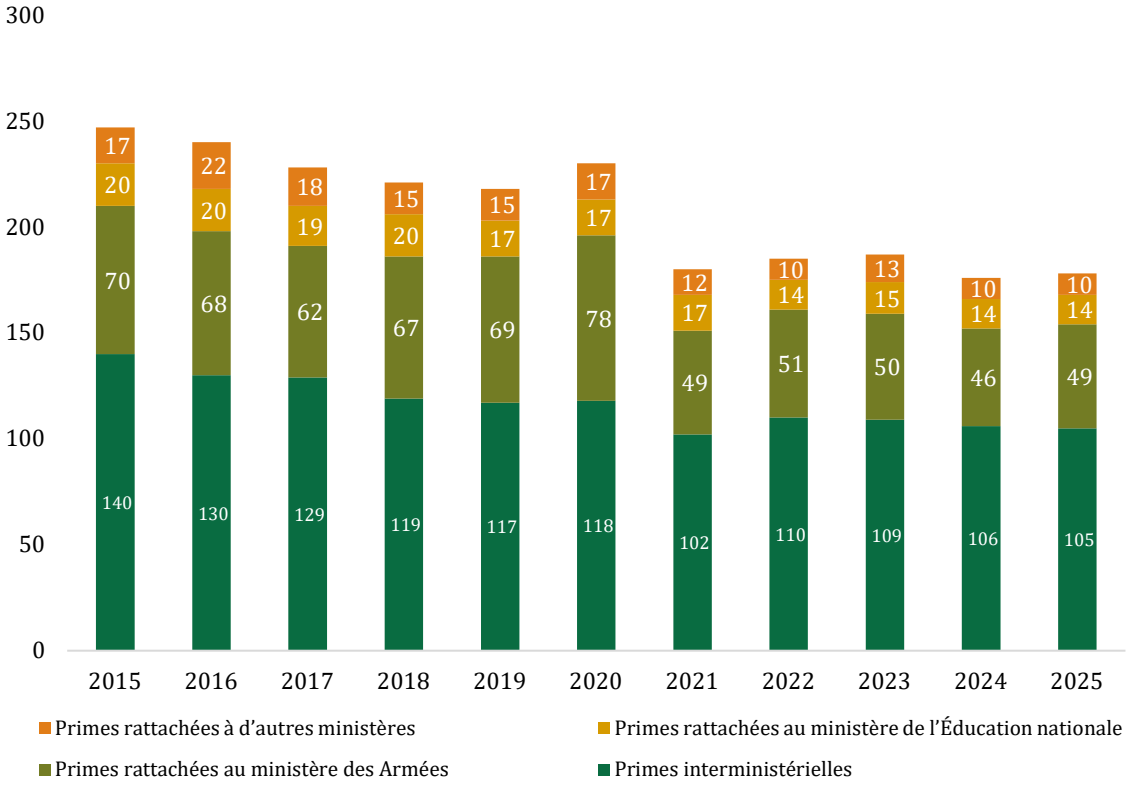
Le passage au RIFSEEP s'est traduit au ministère des Armées par une réduction du nombre de primes et indemnités actives d'environ 25 %, passant d'environ 250 primes actives sur la période 2015-2020 à moins de 190 après 2021[15].

Le nombre de primes spécifiques au ministère des Armées a par ailleurs diminué d'un tiers, passant de 70 à 48 environ sur la période 2015-2025. Ce nombre reste élevé par rapport aux autres ministères ayant basculé au RIFSEEP (il y en a 5 par exemple au ministère de la Culture en 2025). Les primes spécifiques au ministère des Armées ayant subsisté au basculement au RIFSEEP sont en majorité (70 %) des primes liées à la compensation de sujétions et de contraintes, et bénéficient à un nombre restreint d'agents (toutes ces primes bénéficient à moins de 12k agents, et 60 % de ces primes bénéficient à moins de 1 000 agents) Certaines de ces primes sont liées à des activités spécifiques du ministère des Armées, comme l'activité opérationnelle ou les travaux dangereux, mais d'autres primes (comme les indemnités forfaitaires et spécifiques, la prime d'encadrement) relèvent de sujétions qui auraient *a priori* pu être intégrées au RIFSEEP.

Le nombre de primes pluri ministérielles et interministérielles actives au ministère des Armées a quant à lui connu un recul important, passant de 140 à 105 dispositifs. Enfin, le nombre de primes ministérielles « importées » par les agents en position normale d'activité ne s'est que très partiellement résorbé, et demeure notamment lié aux agents du ministère de l'Éducation nationale.

[15] À l'exception de l'année 2022 du fait d'un pic de primes interministérielles liées aux dispositifs de compensation de la perte de pouvoir d'achat dans un contexte d'inflation marquée.

Graphique 9 : Nombres de primes en gestion au ministère des Armées selon le ministère de rattachement



Source : India Remu.

2.3. Les économies de gestion associées au RIFSEEP demeurent incertaines

Les économies de gestion visées par l'application du RIFSEEP ont été relativisées par l'ensemble des acteurs rencontrés par la mission. De fait, dans un premier temps, le basculement au RIFSEEP implique la réalisation d'une cartographie des emplois du ministère, qui servira de support à la définition des niveaux d'IFSE. Ensuite, les processus d'harmonisation du basculement entre les agents et l'adaptation des systèmes informatiques entrainent davantage de coûts que d'économies. De plus, la persistance de ministères n'ayant pas basculé au RIFSEEP induit des effets de bord sur ceux qui ont basculé, à travers la gestion des agents en position normale d'activité. Autrement dit, chaque ministère reste tributaire de la complexité des régimes indemnitaires des autres ministères. Les économies de gestion du passage au RIFSEEP, non documentées, ne pourraient donc intervenir qu'à long terme, et une fois la majorité des ministères basculés.

2.4. La nouvelle politique indemnitaire des militaires (NPRM) a fusionné un tiers des primes des militaires dans 9 nouvelles primes, pour un surcoût annuel de 452 M€

La nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM) est une réforme d'ampleur du régime indemnitaire des militaires, mise en application par le ministère des Armées en trois phases, entre 2021 et 2023. La NPRM constitue, hors réformes interministérielles comme le RIFSEEP, l'une des principales réformes d'ampleur du régime indemnitaire des deux dernières décennies.

Annexe IV

La NPRM a été préparée pendant 10 ans par le ministère des armées, à la suite du constat d'un régime indemnitaire perçu comme trop rigide, complexe, peu lisible et fragile. L'objectif affiché de la NPRM était d'apporter à la fois simplicité, lisibilité, souplesse et juste compensation des sujétions particulières inhérentes au statut militaire. Plusieurs principes ont guidé sa construction :

- une universalité des indemnités et égalité de traitement entre militaires, ce qui a induit l'élargissement du périmètre des bénéficiaires pour certaines indemnités mais également l'élargissement de l'assiette fiscale ;
- une meilleure lisibilité de la construction de la rémunération, avec une harmonisation des pratiques antérieures selon les armées, mais également un recours à la forfaitisation ;
- une définition unifiée – en cohérence avec les autres ministères - de la famille à travers la notion de foyer fiscal (et avec l'abandon du « chargé de famille ») ;
- une recherche de simplicité.

54 primes et indemnités, soit un tiers des primes en activité, sont fusionnées dans 9 nouvelles primes (*cf.* tableau 4). La mise en œuvre de ces nouvelles primes a été conduite en trois étapes pour un coût annuel global de 452 M€ :

- en 2021, mise en œuvre de l'indemnité de mobilité géographique des militaires (IMGM), qui représente un surcoût de 40,5 M€ en année pleine ;
- en 2022, mise en œuvre de la prime de commandement et de responsabilité militaire (PCRM) pour un surcoût estimé de 21 M€, la prime de performance (PERF), pour un surcoût estimé de 16 M€ et l'indemnité de sujétions d'absence opérationnelle (ISAO), pour un surcoût estimé de 46 M€ ;
- en 2023, mise en œuvre de plusieurs blocs avec la création de :
  - la prime de compétences spécifiques militaires (PCSMIL) pour un surcoût de 75 M€ ;
  - l'indemnité d'état militaire (IEM), sans surcoût ;
  - la prime de parcours professionnel du militaire (3PM), pour un surcoût de 37 M€ ;
  - l'indemnité de garnison (IGAR), pour un surcoût de 207 M€.

Tableau 4 : Nouvelles primes instituées par la NPRM

Date d'effet	Intitulé complet	Abréviation
01/01/2021	Indemnité de mobilité géographique des militaires	IMGM
01/01/2022	Indemnité de sujétion d'absence opérationnelle	ISAO
01/01/2022	Prime de commandement et de responsabilité	CDT-RESP
01/01/2022	Prime de performance	PERF
01/10/2023	Indemnité d'état militaire	IEM
01/10/2023	Indemnité complémentaire d'état militaire	—
01/10/2023	Indemnité de garnison des militaires	IGAR
01/10/2023	Prime de parcours professionnels des militaires	3PM
01/10/2023	Prime de compétences spécifiques des militaires	PCSMIL

Source : Ministère des Armées.

D'après le ministère des Armées, ces primes fusionnées dans le cadre de cette réforme sont majoritairement (63 %) des primes liées à la compensation de sujétions et de contraintes, à 25 % des primes liées à la reconnaissance de l'expertise et à 12 % des primes liées à l'attractivité.

Encadré 2 : Contraintes sur les ressources humaines et clarification sur les objectifs induites par les lois de programmation

Les lois de programmation du ministère de l'Intérieur et de celui des Armées peuvent comporter des directives relatives à la politique de ressources humaines et de rémunération, voire portant précisément sur le régime indemnitaire des agents.

En particulier, les lois de programmation militaire (LPM) des dix dernières années ont porté une attention de plus en plus forte sur la politique salariale :

- la LPM 2014-2019, rédigée dans la continuité d'une longue période de déflation des effectifs et dans la poursuite de la révision générale des politiques publiques (RGPP), comporte comme seule mention relative à la rémunération le souhait d'une simplification du dispositif indemnitaire des militaires, à enveloppe constante ;
- la LPM 2019-2024, dans une volonté d'inflexion des effectifs après les attentats de 2015, porte une volonté d'attractivité et de fidélisation des compétences. Pour cela, la LPM mentionne (pour la première fois depuis près de 40 ans) la nécessité d'une structure de rémunération attractive. Cette LPM a lancé la mise en œuvre du chantier de rénovation de la politique de solde des personnels militaires à travers la NPRM. Cette LPM prévoit également des mesures spécifiques pour améliorer la fidélisation au profit de certaines compétences rares (numérique notamment) ;
- alors que le ministère des Armées n'atteint pas sa cible en effectifs en 2022 et 2023, la LPM 2024-2030, porte simultanément un effort de rattrapage indiciaire de la rémunération du personnel militaire et un effort indemnitaire devant cibler les métiers et les expertises en forte tension. Néanmoins, cette démarche s'est trouvée ralentie par les contraintes budgétaires qui ont conduit en 2026 à ne pas prévoir de mesure catégorielle nouvelle.

Source : Mission d'après le ministère des Armées.

3. Une réforme d'harmonisation du régime indemnitaire ne peut se faire sans surcoût qu'en limitant la garantie de maintien du régime indemnitaire des agents lors de l'harmonisation

3.1. L'évolution du coût d'une réforme d'harmonisation comme le RIFSEEP nécessite d'évaluer les indemnités différentielles visant à garantir le maintien de la rémunération indemnitaire servies à chaque agent

L'évaluation fine et réaliste du coût réel de passage d'un corps ministériel au RIFSEEP nécessite de prendre en compte plusieurs facteurs, non disponibles dans le cadre de la présente mission :

- réaliser une simulation du niveau d'IFSE pour chaque agent concerné, ce qui suppose :
  - d'avoir réalisé une simulation de cotation des groupes de fonction et l'attribution d'un niveau indemnitaire pour chacun des groupes ;
  - d'avoir simulé l'effet de l'expérience de chacun des titulaires actuels de ces postes pour obtenir une simulation individuelle réaliste du niveau d'IFSE.
- comparer cette simulation d'IFSE avec :
  - le montant minimal fondé sur le grade détenu par l'agent ;
  - le niveau de la rémunération indemnitaire préalable ;
  - d'en déduire les garanties applicables au titre de la circulaire relative à la mise en œuvre du RIFSEEP (*cf.* encadré 3).
- en déduire le coût individuel par agent, qu'il faut sommer sur l'ensemble de la population pour en déduire une estimation du coût global.
- réaliser une estimation du niveau de CIA le cas échéant.

Encadré 3 : Garanties prévues par la circulaire relatives à la mise en œuvre du RIFSEEP

La circulaire relative à la mise en œuvre du RIFSEEP comporte deux garanties cumulatives à destination des populations qui basculent vers ce régime.

- la première garantie prévoit que le montant individuel de l'IFSE ne peut être inférieur à un montant minimal fondé sur le grade détenu par l'agent. Ce montant est fixé par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé ;
- la seconde est liée à la conservation du régime indemnitaire précédent (hors heures supplémentaires, remboursement de frais, indemnité de résidence, supplément familial de traitement, GIPA, versements exceptionnels liés à la manière de servir). Elle prévoit que la bascule au RIFSEEP ne peut occasionner de perte indemnitaire pour l'agent.

Source : Circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

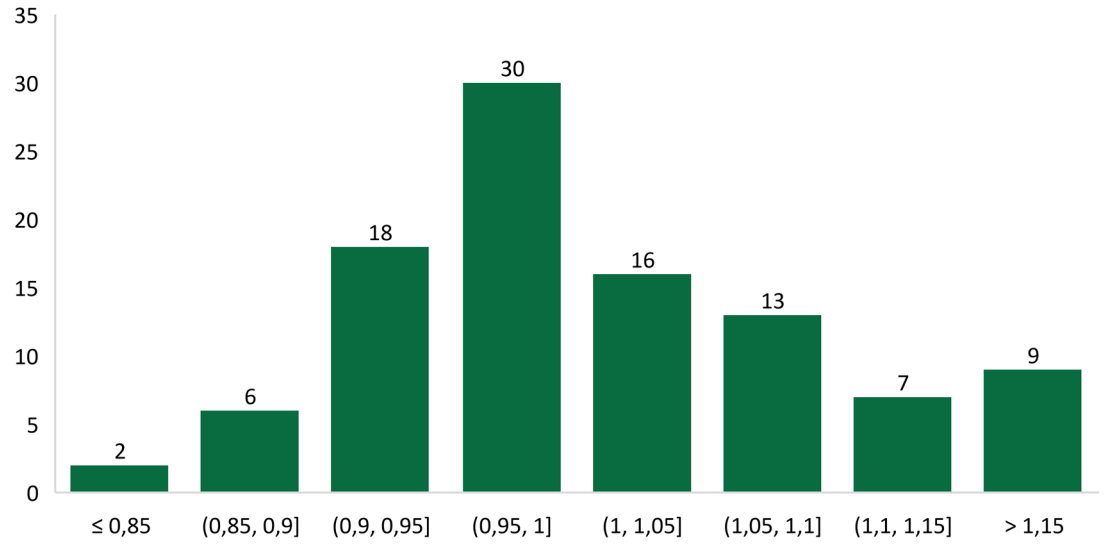
En pratique, ces estimations ne sont donc possibles qu'une fois réalisées au sein de chaque ministère le travail de cartographie des emplois par groupe, qu'il s'agit ensuite d'appliquer à la situation des agents concernés et en poste.

3.2. À cadre constant, la bascule au RIFSEEP présente un surcoût budgétaire par rapport au régime indemnitaire *ex ante*, qu'il est possible de moduler *via* le niveau de l'IFSE

Il n'est actuellement pas possible du fait de la clause de garantie du maintien de rémunération de réaliser une bascule au RIFSEEP à coût négatif ou constant.

À défaut de pouvoir réaliser des estimations fines sur des pôles et périmètres ministériels spécifiques, la mission a évalué les implications budgétaires liées à la garantie de maintien de rémunération prévue dans la circulaire de 2014 (*cf. supra*, encadré 5) sur la base d'un exemple. La mission considère ainsi une population fictive de cent agents du même corps qui a vocation à être reclassée au même niveau d'IFSE. Cette population est *a priori* hétérogène en termes de régime indemnitaire pré-réforme. Dans notre exemple, portant sur une simulation visant cent agents, deux agents touchent ainsi moins de 85 % du montant indemnitaire moyen, six agents entre 85 et 90 % du montant indemnitaire moyen et neuf agents plus de 115 % du montant indemnitaire moyen [16] (*cf.* graphique 10).

Graphique 10 : Dispersion de l'ancien régime indemnitaire par rapport à la moyenne



Source : Mission

Dans le cadre de la bascule au RIFSEEP de ces agents, l'administration ne dispose que d'un seul levier à sa main, la fixation du niveau d'IFSE commun. Il peut être fixé à un niveau inférieur au niveau moyen de l'indemnitaire précédent. Dans ce cas, les agents « perdants » devront recevoir une indemnité différentielle liée à la garantie de maintien du niveau indemnitaire pour compenser cette perte. Les autres agents bénéficieront quant à eux du nouveau montant d'IFSE, supérieur ou égal à leur ancien régime indemnitaire.

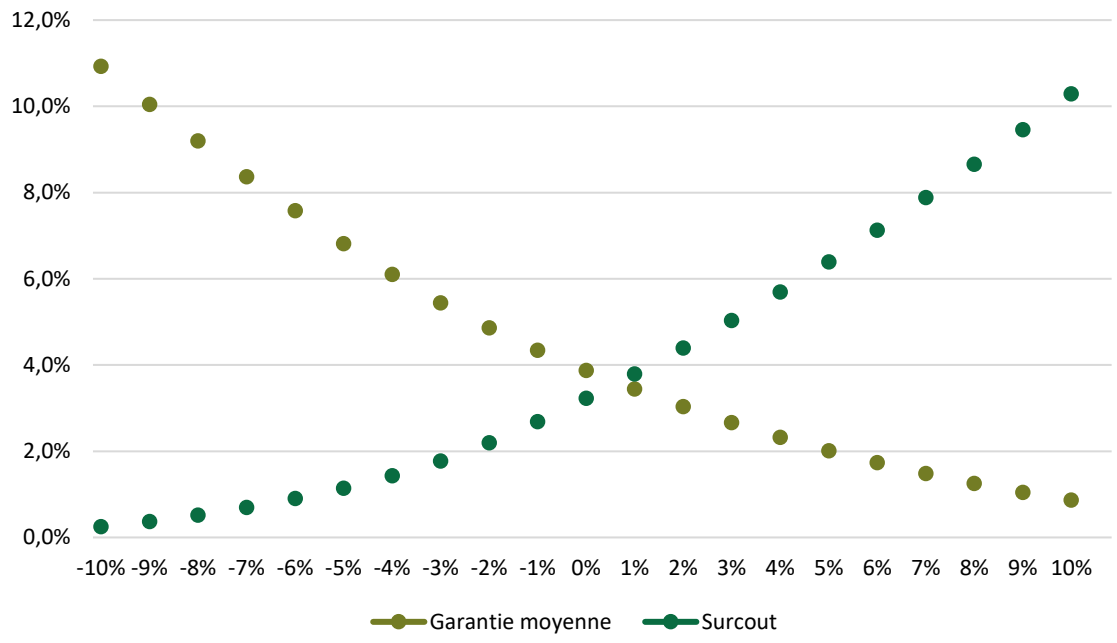
À l'inverse, le niveau de l'IFSE peut également être fixé à un niveau supérieur à la moyenne des régimes indemnitaires *ex ante*. Dans ce cas, la majorité des agents devraient être « gagnants » avec la réforme. Certains, les mieux traités, avant réforme, peuvent néanmoins rester « perdants », un complément devra alors leur être appliqué.

[16] La répartition simulée suit une loi gaussienne avec un écart type de 10% autour de la moyenne

Du fait de la mécanique décrite, il apparait de façon constante que :

- **tout passage d'une population au RIFSEEP, à droit constant, emporte un surcoût,** dès lors que le nouveau niveau d'IFSE est supérieur au niveau du régime indemnitaire de l'agent le plus mal doté *ex ante*. Ce surcoût est lié à la revalorisation des « gagnants » et au maintien des « perdants ». En effet, chaque agent bénéficiant d'une revalorisation (coût positif) ou d'un maintien (coût nul) de rémunération indemnitaire, la somme est systématiquement positive ;
- **le surcoût est croissant en fonction du niveau d'IFSE attribué au nouveau groupe** (*cf.* graphique 11). En effet, le surcoût étant lié à la revalorisation des agents moins bien traités que la nouvelle norme, la fixation d'une norme basse par rapport à la moyenne antérieur implique que peu d'agents seront concernés par la revalorisation ;
- **le montant moyen de garantie indemnitaire est décroissant en fonction du niveau d'IFSE** attribué au nouveau groupe. En effet, si ce niveau est bas par rapport au régime *ex ante*, un grand nombre d'agents percevront un complément indemnitaire, qui constituera une part significative de leur nouveau régime indemnitaire.

Graphique 11 : Evaluation du surcoût et de la garantie indemnitaire en fonction du niveau d'IFSE



Source : Mission

Note de lecture : l'axe des abscisses représente le niveau de l'IFSE fixé pour le groupe par rapport à la moyenne du régime indemnitaire précédent ; le surcoût représente le rapport entre le coût total du régime indemnitaire post réforme de groupe considéré, par rapport au coût total pré réforme (en % d'évolution) ; la garantie moyenne représente le rapport entre la moyenne de la garantie indemnitaire et le montant moyen du régime indemnitaire ex ante. Elle constitue un bon indicateur du temps d'extinction du mécanisme s'il est prévu « en sifflet ».

Le nouveau niveau d'IFSE résultera donc d'un arbitrage entre deux objectifs orthogonaux, l'un budgétaire, l'autre lié aux marges de manœuvres managériales et à l'acceptabilité par le corps social :

- dans un contexte de finances publiques dégradées, la contrainte budgétaire justifiera d'abaisser au maximum le montant d'IFSE pour limiter le surcoût lié à la réforme ;

- à l'inverse, les enjeux RH conduisent à minimiser le complément résultant de la garantie de maintien de la rémunération indemnitaire. En effet, une garantie calibrée « en sifflet » (*cf.* encadré 4) va geler la progression indemnitaire de l'agent le temps qu'il ait rattrapé son nouveau niveau d'IFSE (par le biais d'évolution de carrière, de prise de poste à responsabilité etc.). **Le régime indemnitaire ne peut donc plus dans ce cas participer à l'atteinte d'objectifs RH, tant que l'indemnité différentielle n'est pas éteinte (par exemple de mobilité, d'attractivité etc.).**

Encadré 4 : Modalités d'extinction des compléments de garantie

La garantie indemnitaire mise en place en application de la circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du régime indemnitaire peut s'éteindre de deux manières :

- **mécanisme en sifflet** : la garantie est gelée dans le temps, et le régime indemnitaire des agents sous ce régime n'évolue plus jusqu'à ce que ce plafond soit atteint puis dépassé. Ce système permet de réaliser des économies budgétaires et de réaliser une convergence progressive des régimes indemnitaires, mais le régime indemnitaire ne constitue plus un levier de politique RH. C'est le mécanisme adopté par le ministère de l'agriculture.
- **mécanisme d'évolution parallèl**e : la garantie indemnitaire évolue dans le temps, en suivant l'évolution de l'ancien ou du nouveau régime. Dans ce cas, la réforme est coûteuse sur le court et moyen terme, dans la mesure où les surcoûts liés à la revalorisation des populations moins bien traitées ne sont pas compensées par les économies liées au plafonnement de l'indemnitaire des mieux traités. Sur le long terme, le régime indemnitaire des nouveaux arrivants, *a priori* moins coûteux, a un effet sur le coût global.

Source : Entretiens

Dans ce modèle, le surcoût lié à la mise en place de l'IFSE est de l'ordre de 3 %[17] **pour un montant d'IFSE égal à la moyenne du régime indemnitaire *ex ante*.** Ce surcoût est cohérent avec les ordres de grandeur évoqués lors des entretiens avec les secrétaires généraux et ce qui peut être constaté à la lecture des enveloppes catégorielles attribuées au moment des passages au RIFSEEP des différents corps ayant opéré la bascule vers le RIFSEEP (*cf. supra,* même si le coût a été plus important au ministère de la Culture).

Enfin, bien que le décret et la circulaire ne prévoient pas de façon obligatoire l'instauration d'une part variable, celle-ci est communément admise comme intégrant le *« package* RIFSEEP *»*[18]. **L'instauration de cette part variable (complément indemnitaire de rémunération) comporte un surcoût supplémentaire** pour les ministères qui n'attribuaient pas de part variable auparavant.

3.3. Sous réserve d'une majoration de la garantie indemnitaire, il devient possible de réaliser une bascule au RIFSEEP à coût nul ou négatif

La suppression même partielle de la clause de garantie du maintien de rémunération permettrait d'envisager un passage des derniers corps à coût budgétaire nul.

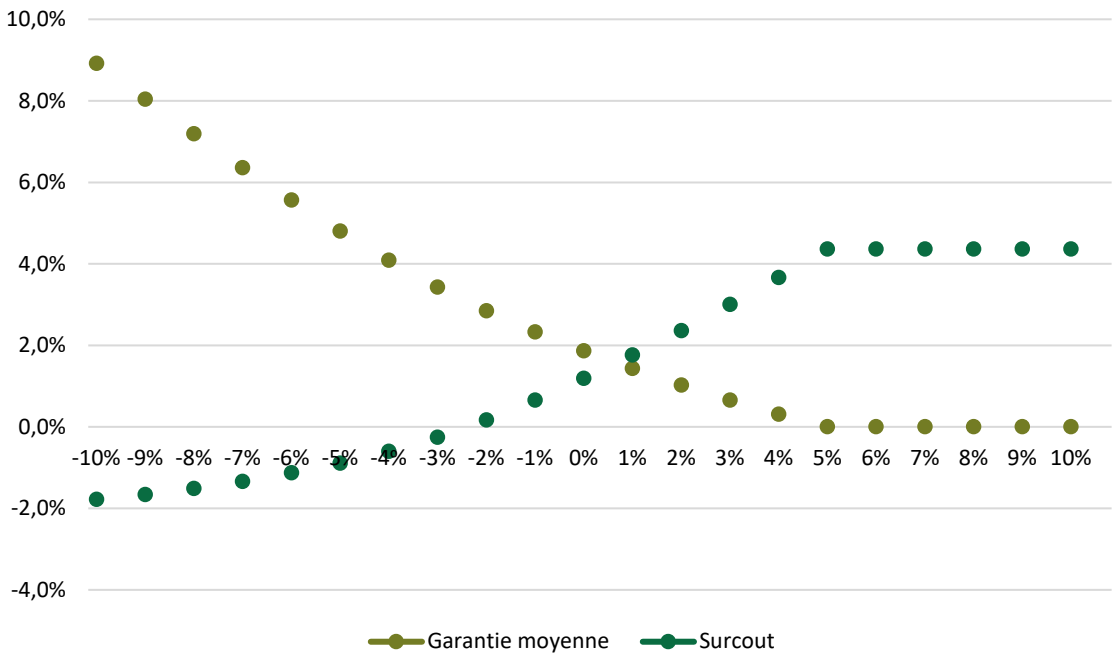
[17] Ce surcoût dépend essentiellement de l'écart type de la distribution initiale : plus la distribution est resserrée autour de la moyenne (régime ex ante proche de la nouvelle cartographie), plus le coût sera faible ; plus la distribution est éclatée, plus le coût sera important.

[18] La mise en place n'est pourtant pas rendue obligatoire. L'article 4 du décret du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP dans la FPE prévoit que « Les fonctionnaires mentionnés à l'article 1er peuvent bénéficier d'un complément indemnitaire annuel qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir […] Il est compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal par groupe de fonctions fixé par arrêté du ministre chargé de la fonction publique et du ministre chargé du budget et, le cas échéant, du ministre intéressé. » En pratique, les ministères étant passés au RIFSEEP ont mis en place un CIA pour leurs agents.

Il pourrait notamment s'agir de plafonner le montant de la garantie indemnitaire, ce qui peut se justifier pour les agents dont le montant du régime indemnitaire *ex ante* est sensiblement supérieur à la moyenne des régimes indemnitaires des agents ayant vocation à être reclassés au même niveau d'IFSE. Si l'on reprend la cohorte simulée *supra (cf.* graphique 10), on pourrait par exemple caper la garantie indemnitaire à 105 % de l'indemnitaire moyen *ex ante* de la cohorte. Dans ce cas, 29 agents, ceux dont le régime indemnitaire *ex ante* était supérieur à 105 % de la moyenne, verraient leur régime indemnitaire être ramené à ce niveau.

La mise en place de cette majoration de la garantie indemnitaire permet de faire apparaitre un régime pour lequel la réforme permet de réaliser des économies budgétaires (*cf.* graphique 12). Dans notre exemple, toujours avec une majoration de l'IFSE à hauteur de 105 % de la moyenne *ex ante*, cela se produit pour un montant d'IFSE de 97 % de la moyenne *ex ante* : les économies réalisées sur les agents qui bénéficiaient du régime indemnitaire le plus généreux (>105 % de la moyenne ex ante) permettent de financer la revalorisation de ceux qui bénéficiaient du régime indemnitaire le plus faible (<97 % de la moyenne ex ante). Les agents dont le régime indemnitaire ex ante était compris entre 97 % et 105 % du régime moyen verront quant à eux leur régime indemnitaire préservé grâce à la garantie indemnitaire.

Graphique 12 : Evaluation du surcoût et de la garantie indemnitaire en fonction du niveau d'IFSE, sous l'hypothèse d'une majoration de la garantie indemnitaire



Source : Mission

Note de lecture : l'axe des abscisses représente le niveau de l'IFSE fixé pour le groupe par rapport à la moyenne du régime indemnitaire précédent ; le surcoût représente le rapport entre le coût total du régime indemnitaire post réforme de groupe considéré, par rapport au coût total pré réforme (en % d'évolution) ; la garantie moyenne représente ; la garantie moyenne représente le rapport en la moyenne de la garantie indemnitaire et le montant moyen du régime indemnitaire ex ante. Elle constitue un bon indicateur du temps d'extinction du mécanisme s'il est prévu « en sifflet ».

Ce mécanisme présente l'avantage de réaliser un transfert indemnitaire, à cotation IFSE comparable, des agents les mieux traités *ex ante* vers ceux les moins bien traités *ex ante*, en préservant l'indemnité des agents proches de la moyenne. Il présente en revanche les deux difficultés suivantes :

- **rupture avec le principe de garantie du niveau de rémunération indemnitaire** : certains agents verraient leur niveau de rémunération indemnitaire baisser, ce qui ne constituerait néanmoins pas une première. En effet, le Conseil d'État[19] a jugé qu'un fonctionnaire, qui se trouve vis-à-vis de l'administration dans une situation statutaire et réglementaire, ne peut se prévaloir d'un préjudice résultant de la modification réglementaire, légalement effectuée, des règles relatives à sa rémunération. En l'espèce, était contesté le décret n° 93-490 du 25 mars 1993, qui prévoit une baisse progressive de l'indemnité de résidence à l'étranger pour les agents en poste à l'étranger, selon leur durée d'affectation. **Néanmoins, le principe de garantie indemnitaire est généralement admis et sa remise en cause, bien qu'admise en droit, apparaît difficilement acceptable sur le plan social** ;
- mise en œuvre : en pratique, un tel régime peut être difficile à mettre en place, dans la mesure où le niveau d'IFSE est censé être individualisé au regard de l'expérience de l'agent. Il est donc difficile de définir des cohortes homogènes pour lesquelles il serait possible d'observer une distribution donnée, permettant de définir le niveau de rémunération moyen *ex ante* et une majoration de la garantie indemnitaire qui fasse sens.

[19] Conseil d'État, 10ème et 9ème sous-sections réunies, 26/07/2007, 255698.

ANNEXE V

Gouvernance du régime indemnitaire

SOMMAIRE

1. LA DGAFP, EN LIEN AVEC LA DIRECTION DU BUDGET, COORDONNE LES POLITIQUES INDEMNITAIRES DES MINISTÈRES, QUI LES DÉFINISSENT ET LES METTENT EN ŒUVRE 1

1.1. Un cadre réglementaire inchangé partage depuis 10 ans les responsabilités, en matière indemnitaire, entre la DGAFP, la direction du budget et les ministères ..1

1.2. Le régime indemnitaire constitue un levier de la politique RH qui ne fait pas l'objet d'une priorisation forte dans les documents stratégiques 4

1.3. En dépit de l'absence de consultations obligatoires, la concertation avec les syndicats est constante sur le sujet indemnitaire aux niveaux interministériel et ministériel 5

2. LE GUICHET UNIQUE ET LES RÉCENTES CONFÉRENCES STRATÉGIQUES SONT LES PRINCIPAUX OUTILS DE GOUVERNANCE DES MESURES INDEMNITAIRES DONT DISPOSENT LA DGAFP ET LA DIRECTION DU BUDGET 6

2.1. Le guichet unique interministériel joue un rôle central récemment renforcé de contrôle des mesures indemnitaires, sans exhaustivité 6

2.2. La gouvernance interministérielle a été récemment renforcée notamment par des conférences stratégiques dépassant le strict volet indemnitaire 8

3. L'ÉTAT DOIT SE DOTER D'UNE STRATÉGIE INDEMNITAIRE PORTÉE AUX NIVEAUX INTERMINISTÉRIEL ET MINISTÉRIEL, AU MOYEN D'UNE GOUVERNANCE ADAPTÉE 9

3.1. La DGAFP et les ministères doivent poursuivre le travail stratégique engagé pour formaliser les objectifs et les enjeux de la politique indemnitaire dans le cadre d'un dialogue social nourri 9

3.2. L'État a besoin de développer un pilotage ministériel et interministériel à même de maîtriser les coûts associés au régime indemnitaire 11

Au niveau interministériel, la politique indemnitaire doit traduire les priorités de ressources humaines, dans un univers de plus en plus concurrentiel, au sein de la sphère publique ou avec le secteur privé, et un contexte accru de transparence, où tous les leviers comptent. La politique indemnitaire associe de nombreux acteurs : ministères, direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), direction du budget (DB). L'analyse des compétences de chacun, du cadre d'échange et des modalités de gouvernance mises en place depuis 10 ans permet de clarifier le cadre juridique applicable et les pratiques constatées, donc les écarts éventuels entre le principe et la réalité opérationnelle. Cet enjeu indemnitaire est resté marginalement pris en compte dans le cadre juridique et stratégique de la gouvernance des stratégies RH, malgré un renforcement, depuis 2025, en raison du cadre budgétaire contraint.

1. La DGAFP, en lien avec la direction du budget, coordonne les politiques indemnitaires des ministères, qui les définissent et les mettent en œuvre

1.1. Un cadre réglementaire inchangé partage depuis 10 ans les responsabilités, en matière indemnitaire, entre la DGAFP, la direction du budget et les ministères

Créée par l'ordonnance du 9 octobre 1945[1] et dénommée direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) en 1959[2], la DGAFP était initialement un service du premier ministre[3], rattaché au ministère chargé de la fonction publique. Elle est intégrée en 2009 aux ministères économiques et financiers et ses agents y sont gérés par le secrétariat général[4]. Son rattachement ministériel à un ministère de la fonction publique de plein exercice ou au ministère chargé des comptes publics évolue en fonction de l'organisation gouvernementale.

A partir de 2016, la DGAFP se transforme en « DRH de l'État ». Au titre du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique qui fixe ses missions[5], la DGAFP :

- participe à la définition de la politique salariale et des règles relatives à la rémunération ;
- assure, en lien avec la direction du budget, la coordination des dispositions indemnitaires ;
- définit, en lien avec la direction du budget, la politique salariale de l'État et contribue à sa mise en œuvre ;

[1] Dont l'article 15 crée à la « présidence du gouvernement » une direction de la fonction publique chargée, entre autres d'« Aménager les principes de la rémunération et le régime de prévoyance de ces personnels. ». Il stipule également que « Le ministère de l'économie et des finances participe à l'étude de tous les projets élaborés ou examinés par la présidence du gouvernement au titre du paragraphe 3° ci-dessus. Le ministre de l'économie et des finances signe ou contresigne tous les textes relatifs à la fonction publique ou aux fonctionnaires qui ont des répercussions financières directes ou indirectes. »

[2] Décret du 3 février 1959.

[3] Article 15 de l'ordonnance du 9 octobre 1945.

[4] Article 5 du décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique.

[5] Sur la durée de 10 ans examinée par la mission, le texte fixant les missions de la DGAFP est modifié, en particulier, par le décret du 19 avril 2021 d'application de l'ordonnance du 2 juin 2021 portant réforme de l'encadrement supérieur, puis par le décret du 23 novembre 2022 qui actualise notamment ses missions avec les mesures d'application de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et celles de la réforme de la haute fonction publique.

- élabore et met en œuvre, en lien avec les directions et services ministériels chargés des ressources humaines et la direction du budget, les dispositions indemnitaires communes à la fonction publique de l'État.

La direction du budget est « associée aux travaux de la direction générale de l'administration et de la fonction publique relatifs à l'organisation des services publics, à la coordination des règles statutaires applicables aux personnels de l'État et des autres collectivités publiques et aux principes de rémunération de ces personnels » (1° du IV du décret n° 2007-447 du 27 mars 2007 relatif à la direction du budget).

En vertu du décret du 22 décembre 2016 suscité et du décret du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale modifié par décret du 24 juillet 2014, les secrétaires généraux des ministères, dénommés « responsables ministériels des ressources humaines » sont quant à eux chargés de :

- la cohérence et l'unité de la politique des ressources humaines du ministère et des établissements publics sous tutelle[6], la promotion de la modernisation de la politique de gestion des ressources humaines ;
- la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel ;
- en lien avec le responsable de la fonction financière ministérielle, la définition et la coordination de la mise en œuvre de la politique ministérielle de rémunération des personnels ;
- l'élaboration, en lien avec la DGAFP et, le cas échéant, avec les responsables des ressources humaines des directions et services du ministère, **des textes indemnitaires des personnels soumis à des règles propres du ministère**, ainsi que, le cas échéant, de ceux des établissements publics sous tutelle.

Se distinguent donc deux modèles de gouvernance :

- responsabilités confiées au niveau interministériel (DGAFP), qui s'impose de manière plus ou moins concertée aux périmètres ministériels : c'est celui prévu pour les primes interministérielles (indemnité télétravail, forfait mobilités durables par exemple) ou la réforme de la haute fonction publique ;
- responsabilités ministérielles, plus ou moins animées ou encadrées par le volet interministériel, qui correspond à celui en place pour les textes indemnitaires des personnels ministériels.

En matière indemnitaire, les compétences sont donc doublement partagées :

- en premier lieu, entre les ministères qui définissent les politiques ministérielles et élaborent les textes, et la DGAFP, qui y participe et les coordonne, tout en ayant un rôle de définition de la politique salariale de l'État et d'élaboration des dispositifs indemnitaires communs ;
- en second lieu, entre les entités chargées de la politique RH (au niveau interministériel, la DGAFP et au niveau ministériel, les services chargés des RH) et celles de la fonction financière (respectivement, la direction du budget et les directions financières, responsables de la fonction financière ministérielle).

[6] Dans le respect du principe de leur autonomie administrative et financière.

Encadré 1 : Compétences de la DGAFP et des ministères en matière indemnitaire

Décret du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique modifié

Article 1 : « *Au titre de l'ensemble de la fonction publique, la direction générale de l'administration et de la fonction publique : […]*

2° Pilote et anime les réflexions et formule des propositions de nature à renforcer l'attractivité de la fonction publique, la modernisation et la simplification de ses règles de gestion, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ainsi que l'évolution des métiers et des déroulements de carrière dans une approche favorisant l'innovation en matière de ressources humaines. Elle s'assure de la publication des emplois vacants des employeurs publics sur l'espace numérique commun à la fonction publique ;

4° Participe à la définition de la politique salariale et des règles relatives à la rémunération des agents publics ; elle assure, en lien avec la direction du budget, la coordination des dispositions statutaires, indiciaires et indemnitaires de l'ensemble de la fonction publique ;

Ainsi que la négociation sociale interministérielle (5°), les règles relatives aux droits sociaux (7°).

Article 2 : *« La direction générale de l'administration et de la fonction publique assure les missions de direction des ressources humaines de l'État, dans l'ensemble des domaines mentionnés à l'article 1er ci-dessus. A ce titre, et plus particulièrement, elle […]*

2° Définit, en lien avec la direction du budget la politique salariale de l'État et contribue à sa mise en œuvre ; elle est associée aux travaux de préparation et de suivi de l'exécution des lois de finances en ce qui concerne les emplois et la masse salariale des ministères ;

3° Elabore et met en œuvre, en lien avec les directions et services ministériels chargés des ressources humaines et la direction du budget, les dispositions statutaires, indiciaires et indemnitaires communes à la fonction publique de l'État ; elle participe à l'élaboration des dispositions propres à chacune de ces administrations et assure leur mise en cohérence.

Elle est également chargée de coordonner la gestion des corps interministériels à gestion ministérielle (4°), favoriser le développement de la mobilité (6°) et participe à la définition de la stratégie, de la gouvernance et à la maitrise d'ouvrage des SI RH interministériels (11°).

Article 6 : un « *responsables ministériel des ressources humaines* », correspondant à un même secrétariat général, garantit « *la cohérence et l'unité de la politique des ressources humaines du ministère et des établissements publics dont son ministre assure la tutelle.* »

« 6° En lien avec le responsable de la fonction financière ministérielle institué à l'article 69 du décret du 7 novembre 2012 susvisé et sous réserve des compétences attribuées à d'autres responsables, conduit les travaux de prévision et de suivi de la masse salariale et des emplois du ministère, participe à l'allocation des emplois entre les différents programmes ou budgets opérationnels de programmes et définit et coordonne la mise en œuvre de la politique ministérielle de rémunération des personnels ;

7° Elabore, en lien avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique et, le cas échéant, avec les responsables des ressources humaines des directions et services du ministère, les textes statutaires, indiciaires et indemnitaires des personnels soumis à des règles propres du ministère, ainsi que, le cas échéant, de ceux des établissements publics dont son ministre assure la tutelle ».

Décret du 15 juin 1987 relatif à l'organisation des services d'administration centrale modifié

Article 3-3 : « *Le secrétaire général est responsable, dans la limite de ses attributions, de la bonne insertion du ministère dans le travail interministériel. Il reçoit du Premier ministre une lettre de mission, contresignée par le ministre sous l'autorité duquel il est placé, qui précise les objectifs qui lui sont assignés en ce qui concerne la contribution du ministère au travail interministériel.* »

Article 3-7 : « *Le secrétaire général promeut la modernisation de la politique de gestion des ressources humaines et veille à la qualité du dialogue social au sein du ministère.* »

Article 3-8 : « *Sauf dérogation prévue par décret et sans préjudice d'autres attributions qui peuvent lui être conférées par le décret régissant l'organisation du ministère, le secrétaire général a la responsabilité, pour l'ensemble du ministère, des fonctions transverses suivantes :*

1° La fonction financière ; […]

3° La politique ministérielle de gestion des ressources humaines ; […]

8° La coordination de la tutelle sur les opérateurs relevant du ministère.

Source : Légifrance.

1.2. Le régime indemnitaire constitue un levier de la politique RH qui ne fait pas l'objet d'une priorisation forte dans les documents stratégiques

De nombreuses stratégies et plans interministériels en matière RH se sont succédés depuis 2016, sans que le volet indemnitaire ne soit évoqué autrement que de manière marginale.

Prévue par le décret du 22 décembre 2016, la stratégie interministérielle de ressources humaines de l'État[7] formalisée par une circulaire du 19 mars 2017 pour la période 2017-2019 s'articule essentiellement autour des valeurs de la fonction publique et de la gestion des compétences. **Une seule des cinquante actions prévues concerne alors spécifiquement le régime indemnitaire** : « *Action 14 - Améliorer la transparence sur les montants moyens des rémunérations servies pour les corps interministériels et poursuivre la mise en cohérence des modalités de gestion indemnitaire, en poursuivant le déploiement du RIFSEEP* », en rappelant l'intérêt du RIFSEEP pour les 200 000 agents qui y sont déjà passés fin 2016. Cette stratégie n'a pas été renouvelée après 2019.

Au niveau territorial est déployée une stratégie territoriale RH de l'État, actualisée en 2026-2028, qui n'évoque pas les sujets indemnitaires.

Innovation de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique, les lignes directrices de gestion (LDG), prévues par un décret du 29 novembre 2019, précisent les orientations générales en matière de gestion des ressources humaines, notamment la mobilité, la promotion ou encore la valorisation des parcours professionnels, **mais ne prévoient pas explicitement de volet indemnitaire**. Ce sujet peut toutefois être présent dans les LDG ministérielles[8] ou faire l'objet d'une symétrie entre les objectifs ministériels fixés dans les LDG « promotion et valorisation des parcours professionnels » et ceux prévus dans les notes de gestion fixant les règles indemnitaires[9].

Récemment, les plans portés par la DGAFP évoquent le volet indemnitaire, dans une logique stratégique :

- le projet stratégique récent DGAFP 2030, présenté en janvier 2026. L'axe 2 – consolider la DRH de l'État prévoit une action « *Mettre en place un dialogue stratégique entre la DGAFP et les ministères sur leurs politiques RH dans le cadre de conférences annuelles en amont de la procédure budgétaire, à échéance : mars 2026* » ;

---

[7] Article 8 du décret du 22 décembre 2016 suscité : *« Une stratégie interministérielle de ressources humaines de l'État, préparée par la direction générale de l'administration et de la fonction publique en lien avec les ministères, fixe les priorités en matière d'évolution des ressources humaines au sein des administrations et établissements publics de l'État, en cohérence avec les orientations définies par la loi de programmation des finances publiques. Cette stratégie comporte notamment des actions de simplification et de déconcentration. Elle est arrêtée par le Premier ministre, sur proposition du ministre chargé de la fonction publique, tous les trois ans, au plus tard le 31 janvier. »*

[8] Un exemple se trouve dans les lignes directrice de gestion de ministères chargés de l'éducation, du sport et de la jeunesse relative à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines 2025-2028 : une partie « *Mieux reconnaître l'engagement* » évoque la mise en place de « *plans de revalorisation inconditionnelle pour les agents sur le plan indemnitaire* », « *le développement d'une politique de rémunération volontariste qui valorise les compétences, l'engagement et la mobilité, au moyen de mesures essentiellement indemnitaires telles que le pacte enseignant* » et l'adhésion de « *l'ensemble des corps de fonctionnaires autres qu'enseignants des trois ministères au RIFSEEP* ».

[9] Par exemple, au bulletin officiel du ministère de la culture n°311 de janvier 2021 sont parues simultanément les Lignes directrices de gestion « *promotion et valorisation des parcours professionnels* » (janvier 2021) avec notamment un objectif « *prendre en compte la valeur professionnelle* », qu'on retrouve dans la note de gestion du 8 janvier 2021 relative aux règles indemnitaires applicables pour les corps intégrés au (RIFSEEP) au ministère de la Culture qui prévoit « : *« des crédits catégoriels supplémentaires seront consacrés à l'augmentation de l'enveloppe dédiée à la campagne de revalorisation de l'IFSE pour valorisation de compétences acquises. Les montants de référence par corps et groupes de fonctions resteront identiques, mais l'enveloppe calculée sur cette base fera l'objet d'un « sur calibrage », afin de permettre une répartition plus équitable en augmentant la marge de manœuvre des autorités d'emplois, souvent très limitée pour les structures aux effectifs restreints. «*

- dans le cadre du cycle de groupes de travail relatifs aux rémunérations et aux carrières dans la fonction publique, et à leurs perspectives d'évolution, lancé par la DGAFP en avril 2026, il est prévu de : « *Faire évoluer la gouvernance des rémunérations, pour mieux articuler ce qui relève d'un cadre commun assurant une cohérence d'ensemble et les leviers à disposition des employeurs* ».

Le volet indemnitaire n'apparait donc que de manière très marginale dans les documents stratégiques, qui évoluent toutefois vers une approche plus stratégique, mais peu détaillée jusque-là.

1.3. En dépit de l'absence de consultations obligatoires, la concertation avec les syndicats est constante sur le sujet indemnitaire aux niveaux interministériel et ministériel

Prévues par le titre II du livre II du code général de la fonction publique (CGFP), les organisations syndicales représentatives représentant les agents publics ont qualité, au niveau national, pour participer à des négociations relatives à **l'évolution des rémunérations** et du pouvoir d'achat des agents publics avec les représentants du Gouvernement, des employeurs publics territoriaux et des employeurs publics hospitaliers. Des accords-cadres engageant les signataires peuvent être conclus, soit en commun pour la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière, soit pour l'une des trois fonctions publiques, soit pour un département ministériel ainsi que les établissements publics en relevant, en vue de définir la méthode applicable aux négociations portant sur les domaines mentionnés aux articles L. 222-3 et L. 222-4 du CGFP. Parmi eux sont cités l'intéressement collectif et les modalités de mise en œuvre de politiques indemnitaires.

S'il existe un droit général de négociation, s'agissant spécifiquement des instances de dialogue social, les orientations stratégiques indemnitaires ne font pas partie des sujets soumis à consultation obligatoire du comité social d'administration pour la fonction publique d'État, contrairement à ce qui est prévu pour la fonction publique territoriale. La politique indemnitaire, en tant que faisant partie des orientations générales liées aux LDG relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, fait en revanche l'objet d'un débat tous les deux ans.

Tableau 1 : Compétences des comités sociaux d'administration

Attributions	Comité social d'administration (Fonction publique de l'Etat)	Comité social territorial (Fonction publique territoriale)	Comité social d'établissement (Fonction publique hospitalière)
Consultation obligatoire			
Projets de texte relatifs au fonctionnement et à l'organisation des services	x	x	Règlement intérieur de l'établissement* ou du groupement**
Accessibilité des services et qualité des services rendus à l'exception de la qualité des soins			x
Questions relatives aux orientations stratégiques de l'établissement ou du groupement et à celles l'inscrivant dans l'offre de soins ou médico-sociale au sein de son territoire			x
Projets de lignes directrices de gestion relatives : - A la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines ; - Aux orientations générales en matière de mobilité ; - Aux orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels	x	x	
Orientations stratégiques sur les politiques sur les politiques de ressources humaines dont la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences			x
Projets de textes relatifs aux règles statutaires et aux règles relatives à l'échelonnement indiciaire	x		
Orientations stratégiques en matière de politique indemnitaire et aux critères de répartition y afférents		x	

Annexe V

Attributions	Comité social d'administration (Fonction publique de l'Etat)	Comité social territorial (Fonction publique territoriale)	Comité social d'établissement (Fonction publique hospitalière)
Consultation obligatoire			
Accueil et intégration des professionnels et étudiants			x
Autres questions lorsque des dispositions législatives et réglementaires prévoient leur consultation, notamment des statuts particuliers dans la fonction publique de l'Etat	x	x	
Débat annuel			
Programmation des travaux du comité social	x	x	x
Bilan de la mise en oeuvre des lignes directrices de gestion sur la base des décisions individuelles	x	x	
Evolution des politiques de ressources humaines sur la base du rapport social unique	x	x	x
Bilan de certaines politiques des ressources humaines listées à l'article 55 du décret du 10 mai 2021 relatif aux comités sociaux territoriaux des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Ex : bilan annuel de la mise en oeuvre du télétravail, bilan annuel relatif à l'apprentissage, enjeux et politiques en matière d'égalité professionnelle et de prévention des discriminations...		x	
Débat tous les deux ans			
Orientations générales présentant en cohérence avec les lignes directrices de gestion relatives à la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines Ex : Evolution des métiers, mobilité et évolution professionnelle, politique indemnitaire, parcours professionnels des travailleurs en situation de handicap, organisation du travail et qualité de vie au travail	x		x

Source : site de la DGAFP (https://www.fonction-publique.gouv.fr/dialogue-social-et-representation/les-instances-consultatives/les-comites-sociaux)

Pour autant, la concertation avec les organisations syndicales sur le sujet du régime indemnitaire est constante. La DGAFP tenait jusqu'en 2023 des « *rendez-vous salariaux* » avec les organisations syndicales pour présenter les mesures salariales générales déjà actées. Des cycles de concertation, comme celui prévu en 2026 sur la structuration de la rémunération et des perspectives salariales interministérielles et des protocoles interministériels sont également l'occasion de concerter les mesures indemnitaires. Au niveau ministériel, existent également des dispositifs de concertation spécifiques : groupes de travail sur la rémunération aux ministères de l'Intérieur, des Affaires sociales ou de la Culture ; au ministère des Affaires sociales, consultation des CSA sur la politique de rémunération au travers de l'instruction RIFSEEP par exemple ; dialogue annuel au printemps avec les organisations syndicales du ministère chargé de l'Environnement pour présenter les mesures catégorielles prévues.

2. Le guichet unique et les récentes conférences stratégiques sont les principaux outils de gouvernance des mesures indemnitaires dont disposent la DGAFP et la direction du budget

2.1. Le guichet unique interministériel joue un rôle central récemment renforcé de contrôle des mesures indemnitaires, sans exhaustivité

Mis en place en 2007 pour tous les ministères, le guichet unique d'instruction des textes par la direction du budget et la DGAFP vise à recevoir une réponse unique sur les textes réglementaires concernant les agents publics. La dernière circulaire applicable, en date du 26 juillet 2019[10], vise à le rendre « *plus partenariale* » pour l'« *alléger* », en le rationalisant sur les « *textes portant sur les enjeux principaux* » et prévoit notamment, en matière de gouvernance interministérielle, que :

- l'accord du guichet unique est un « *préalable à la prise d'engagement auprès des partenaires sociaux* », de même que « *l'examen formel par les instances de concertation* », comme ce sera rappelé dans la circulaire du 23 avril 2025 citée ci-dessous ;
- des conférences catégorielles en parallèle des réunions budgétaires, à partir de 2019, permettent à la fois de « *documenter l'utilisation des enveloppes catégorielles* » et les délais prévus pour le guichet unique ;

[10] Circulaire du 26 juillet 2019 « *relative à la procédure rénovée de l'instruction par la DGAFP et la DB des mesures réglementaires concernant les agents publics* ».

- les mesures concernant les personnels de droit public des opérateurs, même sans contreseing du ministre chargé de la fonction publique, reçoivent un avis préalable de la DGAFP.

La circulaire suscitée du 26 juillet 2019 détermine les documents à transmettre lors de la saisine, la circulaire prévoyant un assouplissement à travers la dispense de certains textes. La mission relève que s'il est bien prévu un rapport de présentation et des éléments de chiffrage de l'impact budgétaire et salarial, l'étude d'impact n'est que facultative (« *s'il y a lieu* »).

Les secrétariats généraux sont positionnés comme points d'entrée et de sortie pour le guichet unique, leur permettant de jouer un rôle de guichet unique ministériel, comme c'est la pratique par exemple au ministère des Affaires étrangères et au ministère de l'Intérieur.

La pratique de réponse du guichet unique telle qu'énoncée par la DGAFP répond à trois objectifs, au-delà de la lutte contre la sédimentation :

- *« convergence interministérielle, à la fois des corps interministériels ou aux caractéristiques similaires proches qui ne doivent pas être trop divergents, pour prévenir :*
  - *les effets reconventionnels sur les univers métiers ;*
  - *la création d'indemnitaires trop particulière ;*
- *individualisation et valorisation de la performance ;*
- *renforcement de la cohérence, à travers l'évaluation à l'entrée et l'adéquation entre les propositions et l'objectif poursuivi* ».[11]

Le rôle du guichet unique a été récemment renforcé par la circulaire du Premier ministre du 23 avril 2025 relative aux orientations en matière de gestion de la masse salariale et des mesures catégorielles, qui s'inscrit dans un enjeu affiché de maitrise de la masse salariale dans le contexte de redressement des finances publiques. Il est notamment prévu que « *L'enveloppe votée par le Parlement en faveur des dépenses catégorielles ne peut être dépassée* », ce qui a conduit le guichet unique à émettre, par exemple, des avis défavorables à plusieurs mesures indemnitaires dès lors qu'elles n'avaient pas été anticipées lors de l'élaboration de la loi de finances initiale et ne figuraient pas dans les mesures catégorielles inscrites dans le projet annuel de performance (PAP) du projet de loi de finances.

La mission identifie les limites suivantes au rôle du guichet unique, corollaires logiques des compétences propres au ministères et au rôle de coordination dévolu à la DGAFP :

- **sa caractéristique administrative**, qui peut intervenir *a posteriori* de la décision politique (tel l'avis du guichet unique sur la prime investigation créée en 2026 pour la police nationale[12]) ;

[11] Source : réponse de la DGAFP à la mission.

[12] Annoncée dans le cadre du plan Investigation par le ministre de l'Intérieur, création d'une prime investigation de 150 € brut/mois pour environ 31 500 agents et d'une prime de haute technicité pour certaines spécialités soit +125 brut/mois pour environ 1 900 agents.

- **son périmètre de saisine**, lié à l'assouplissement de 2019[13] mais plus généralement aux caractéristiques de certaines mesures indemnitaires : primes pour les contractuels qui peuvent s'appliquer sans texte par comparabilité avec une prime pour les fonctionnaires[14], préexistence d'un fondement juridique ;
- **ses modalités d'examen** : le guichet unique ne dispose pas des informations sur les coûts de gestion (notamment de développement informatique), bien qu'il examine la complexité d'une prime et puisse proposer des mesures pour aboutir plus simplement à l'objectif visé, ;
- **l'absence de formalisation et de diffusion d'une doctrine RH du guichet unique** : prévue dans les textes, elle vise à améliorer la lisibilité et l'appropriation par les acteurs concernés, mais elle n'existe pas encore ;
- **l'existence d'effets d'entrainement peu documentés,** la création d'une prime créant un précédent et entrainant d'autres demandes dans des environnements professionnels proches (exemple des professions liées à la sécurité) ;
- **l'absence d'une évaluation systématique prévue *ab initio*** dans le vecteur juridique créateur de la prime, bien qu'il existe des exemples d'évaluations internes conduites par les ministères[15]. La mission a identifié une unique prime le prévoyant (prime de fidélisation territoriale en Seine-St-Denis[16]).

2.2. La gouvernance interministérielle a été récemment renforcée notamment par des conférences stratégiques dépassant le strict volet indemnitaire

La circulaire du Premier ministre du 23 avril 2025 relative aux orientations en matière de gestion de la masse salariale et des mesures catégorielles **porte un objectif affiché de maitrise de la masse salariale dans le contexte de redressement de la masse salariale**. Tout en reconnaissant la légitimité des mesures catégorielles pour des raisons d'attractivité ou de reconnaissance de missions essentielles, face aux risques mis en avant d'inégalité, d'inefficacité et de soclage dans les dépenses de l'année suivante, elle prévoit un renforcement du poids des arbitrages interministériels et du guichet unique : « *je vous demande de ne prendre aucun engagement de nature à anticiper un accord du guichet unique DGAFP-DB ou un arbitrage interministériel, qu'un schéma de financement au sein de vos enveloppes soit identifié ou non* ».

Au-delà d'un contrôle de l'existence de mesures catégorielles suscité, elle prévoit également d'autres mesures de renforcement du contrôle :

- étayer les demandes de mesures catégorielles par des indications de GPEEC ;

---

[13] Textes sans impact budgétaire (telles les répartitions de NBI à enveloppe de points constante, les mesures catégorielles dont le financement est assuré et déjà discutées en conférences catégorielles, les mesures normées par une fiche de doctrine, les mesures arbitrées au niveau interministériel (« bleuies »), les revalorisations indemnitaires forfaitaire indexées sur le point d'indice, etc.

[14] Réponse du Ministère de la transformation et de la fonction publiques publiée dans le JO Sénat du 18/04/2024 - page 1677.

[15] Au ministère de l'agriculture, évaluations quantitatives et qualitatives réalisées pour les directions métiers concernées pour mesure l'atteinte des objectifs, identifier les moteurs ou freins au déploiement, repérer les effets indésirables et définir les axes d'amélioration.

[16] « *I.-Un rapport du ministre chargé de la fonction publique évalue l'impact de la prime de fidélisation territoriale sur la situation des ressources humaines du département de la Seine-Saint-Denis avant le 31 décembre 2025 puis avant le 1er mars 2030*. » (article 6 du décret du 24 octobre 2020 portant création d'une prime de fidélisation territoriale dans la fonction publique de l'État)

- proposer en parallèle des simplifications, voir des suppressions de « *régimes indemnitaires obsolètes ou trop nombreux pour un même corps et envisager des fusions de corps* » ;
- conserver une approche globale pour « *harmoniser les situations indiciaires ou indemnitaires entre corps comparables, afin de favoriser les mobilités et de garantir l'équité entre les corps, tout en maîtrisant les coûts.* » ;
- échanger avec la DGAFP et la direction du budget « *suffisamment en amont* » des négociations syndicales et des annonces.

De plus, des conférences stratégiques entre les ministères, la DGAFP et la direction du budget sont prévues à partir du 2e trimestre 2026[17], pour« *mieux articuler politique indemnitaire, attractivité, parcours professionnels et transformations de la fonction publique de l'État* » d'une part ; pour que la DGAFP « *partage ses orientations stratégiques interministérielles en matière de GRH, et, conjointement avec la direction du budget, en matière de politique salariale dans un contexte budgétaire particulièrement contraint* » d'autre part .

Prévues initialement dès 2016 sous la forme de « *conférences de ressources humaines* » chargées de suivre les stratégies ministérielles et les conventions d'engagement entre la DGAFP et les SG des ministères par l'article 8 du décret de 2016 suscité, ces réunions se sont tenues pour la première fois en 2025 sur les seules mesures catégorielles.

La mission conclut donc à un **rôle limité de l'interministériel dans la définition des orientations indemnitaires, conformément aux textes qui prévoient une fonction partagée** entre les pôles ministériels et les ministères de la fonction publique et des comptes publics au titre de la DGAFP et de la DB. L'existence du guichet unique assure certes une lisibilité pour les ministères, responsables de la définition et des textes indemnitaires, mais ne permet pas une évaluation de l'efficacité d'une mesure indemnitaire, ni la prise en compte de son coût de gestion.

Aujourd'hui, la principale contrainte est la contrainte budgétaire, assurée par l'association de la direction du budget et des responsables de la fonction financière ministériels. Les enjeux propres aux ressources humaines ne sont ni formalisés clairement, ni rattachés à des objectifs stratégiques rappelés régulièrement, alors qu'ils permettraient de clarifier le cadre applicable. Le renforcement récent du rôle du guichet unique et l'approche stratégique retenue pour les conférences annuelles avec les ministères, inscrivant les mesures indemnitaires dans une politique RH plus large, trouvent aujourd'hui leur justification dans le cadre budgétaire contraint.

3. L'État doit se doter d'une stratégie indemnitaire portée aux niveaux interministériel et ministériel, au moyen d'une gouvernance adaptée

3.1. La DGAFP et les ministères doivent poursuivre le travail stratégique engagé pour formaliser les objectifs et les enjeux de la politique indemnitaire dans le cadre d'un dialogue social nourri

La définition d'une stratégie indemnitaire constitue un levier central de pilotage de sa stratégie de ressources humaines pour l'État employeur, permettant de répondre aux enjeux de transformation, de résilience, d'attractivité mais aussi et surtout de continuité du service public dans le temps et dans l'espace (présence de l'État dans les territoires).

[17] Note du ministère de l'action et des comptes publics du 28 novembre 2025 aux secrétaires généraux.

Toute stratégie indemnitaire, qui plus est dans une période budgétaire contrainte, nécessite des choix fondés sur l'atteinte d'objectifs métiers explicites, qui doivent s'appuyer sur une stratégie globale et pluriannuelle, à l'instar de l'approche retenue par le ministère des Armées dans la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM). La mission propose donc d'aller plus loin et de formaliser des stratégies interministérielles et ministérielles enchâssées dans les documents pertinents :

- au niveau interministériel, les échanges stratégiques initiés pour la première fois en 2025[18] devront être poursuivis et formalisés dans la stratégie pluriannuelle[19] ;
- au niveau ministériel, les lois de programmation apparaissent comme le cadre ministériel pluriannuel pertinent pour assurer la cohérence entre les stratégies RH et l'atteinte des enjeux métiers ou de service public associés. Elles viendraient compléter les stratégies ministérielles assorties des conventions d'engagement entre la DGAFP et les secrétaires généraux prévues par le décret du 22 décembre 2016.

Figure 1 : Représentation schématique de l'imbrication entre politiques publiques et stratégies de rémunération indemnitaire

Source : Mission.

Cette réflexion stratégique doit également s'inscrire dans le cadre d'un dialogue social riche et nourri, qui permettra de prendre en compte pleinement les conditions de travail des agents.

[18] Echanges prévus par le décret du 22 décembre 2016 pour suivre la stratégie et les conventions d'engagement entre les ministères, la DGAFP et la direction du budget, sur les seules mesures catégorielles. Ils doivent se poursuivre en 2026 en matière indemnitaire.

[19] Prévue par l'article 8 du décret du 22 décembre 2016.

3.2. L'État a besoin de développer un pilotage ministériel et interministériel à même de maîtriser les coûts associés au régime indemnitaire

Au regard du bilan du guichet unique, deux options sont de nature à conforter les capacités de pilotage de l'État :

- **soit conforter son rôle afin d'assurer une approche interministérielle commune et éviter la concurrence entre ministères**. Cela pourrait passer par la poursuite et le renforcement des outils prévus initialement lors de sa création : la formalisation et la publication des doctrines RH seraient par exemple utiles. Les études d'impact pourraient être rendues obligatoires, de même que l'évaluation des coûts de gestion (incluant en particulier les coûts et délais de développement informatique). Un an après la circulaire du premier ministre, un premier bilan pourrait être tiré des pratiques du guichet unique, par l'analyse des décisions rendues, dont la mission n'a pas été destinataire, afin d'étudier l'extension de son périmètre à des documents ministériels, tels les notes de gestion RIFSEEP et les référentiels de rémunération ministériels.
- **Soit, s'il n'est pas possible d'améliorer le fonctionnement du guichet unique au-delà des seuls corps interministériels, responsabiliser les ministères sur le pilotage de leur masse salariale en échange d'une plus grande autonomie**. Dans ce cas, des enveloppes budgétaires en titre 2 pourraient leur être attribuées, en leur laissant la liberté de redistribuer les crédits entre rémunérations principales, indemnitaires et heures supplémentaires, sous réserve de respecter le plafond total, et ce sans imposer de contraintes sur le nombre d'agents ou les mesures catégorielles. Des incitations financières comprenant des systèmes de bonus / malus pourraient également être mises en œuvre pour récompenser les ministères sur la base d'indicateurs de performance prédéfinis.

ANNEXE VI

Liste des personnes rencontrées

SOMMAIRE

1. CABINETS 1

1.1. Premier ministre 1

1.2. Ministre de l'action et des comptes publics 1

2. ADMINISTRATIONS CENTRALES 1

2.1. Services du Premier ministre 1

2.2. Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique 1

2.2.1. Secrétariat général 1

2.2.2. Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) 1

2.2.3. Direction du budget 1

2.2.4. Direction générale des finances publiques, ... 2

2.2.5. Contrôleur budgétaire et comptable ministériel 2

2.3. Ministère des Armées 2

2.4. Ministère de l'Intérieur 3

2.4.1. Secrétariat général 3

2.4.2. Police nationale 3

2.4.3. Gendarmerie nationale 3

2.5. Ministère du Travail, de la santé et des solidarités 3

2.5.1. Secrétariat général 3

2.5.2. Direction de la sécurité sociale 3

2.6. Ministère de l'Éducation nationale 4

2.7. Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire 4

2.8. Ministère de l'Europe et des affaires étrangères 4

2.9. Ministère de la Transition écologique, de l'aménagement du territoire, des transports, de la ville et du logement 4

2.9.1. Secrétariat général 4

2.9.2. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités 4

2.10.. Ministère de la Culture....5
2.11.. Ministère de la Justice....5

3. AUTRES ENTITÉS PUBLIQUES ET AUTORITÉS INDÉPENDANTES....5

3.1. Conseil d'État....5
3.2. Cour des comptes....5
3.3. Haut-commissariat à la stratégie et au plan....5
3.4. Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État....5
3.5. Centre interministériel des services informatiques relatifs aux RH (CisiRH)....6
3.6. Groupement d'intérêt public - modernisation des déclarations sociales....6

4. PERSONNALITÉS QUALIFIÉES....6

4.1. Union des industries et métiers de la métallurgie....6
4.2. Chercheurs....6
4.3. Autres personnalités qualifiées....6

1. Cabinets ministériels

1.1. Premier ministre

- Mme Roxanne Mestrius, conseillère comptes publics et transformation publique, cheffe de pôle ;
- M. Jean-Benoît Eymeoud, conseiller macroéconomie et politiques publiques ;
- M. Axel Vandamme, conseiller fonction publique.

1.2. Ministre de l'action et des comptes publics

- M. François Giquel, conseiller fonction publique, dialogue social et territorial.

2. Administrations centrales

2.1. Services du Premier ministre

- Thibaut de Vanssay de Blavous, directeur des services administratifs et financiers ;
- M. Frédéric Sollazzi, adjoint à la sous-directrice des ressources humaines.

2.2. Ministère de l'Économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique

2.2.1. Secrétariat général

- Mme Aurélie Lapidus, secrétaire générale ;
- M. Arnaud Jullian, secrétaire général adjoint ;
- Mme Véronique Gronner, cheffe du service des ressources humaines ;
- Mme Anne Caëls, sous-directrice des ressources humaines ministérielles.

2.2.2. Direction générale de l'administration et de la fonction publique

- M. Boris Melmoux-Eude, directeur général ;
- M. Philippe Charpentier, chef du service des politiques sociales, salariales et des carrières ;
- M. Jérémie Vancatachelum, sous-directeur de la politique salariale et des parcours de carrière ;
- M. Gaël Peretti, sous-directeur des études, des statistiques et des systèmes d'information.

2.2.3. Direction du budget

- Mme Sabine Deligne, sous-directrice de la seconde sous-direction ;

- M. Florent Maligne, chef du bureau de la politique salariale et de la synthèse statutaire.

2.2.4. Direction générale des finances publiques,

2.2.4.1. Service des ressources humaines

- Mme Valérie Seguy, cheffe du service des ressources humaines ;
- Mme Sandra Schneider, cheffe du bureau rémunération et reconnaissance.

2.2.4.2. Sous-direction de la fonction financière de l'Etat et des organismes publics nationaux

- M. Brice Lepetit, sous-directeur de la fonction financière de l'État et des organismes publics nationaux ;
- M. François-Charles Meyrueix, chef du bureau des payes de l'État ;
- Mme Kristell Floch, adjointe au chef du bureau des payes de l'État ;
- M. Arnaud Milin, responsable de division au bureau des payes de l'État ;
- M. Christophe Salomé, responsable de division au bureau des payes de l'État ;
- M. Gérard Kiavue, responsable de division au bureau des payes de l'État.

2.2.4.3. Service des retraites de l'État

- M. François Mahéas, sous-directeur, responsable du département des retraites et de l'accueil ;
- M. Arthur Cazaubiel, chef du bureau financier et des statistiques ;
- Mme Karine Brusetti, adjointe au chef du bureau des affaires juridiques ;
- M. Florent Ruault, adjoint à la cheffe du bureau des régimes spéciaux.

2.2.5. Contrôleur budgétaire et comptable ministériel

- M. Guillaume Gaubert, contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

2.3. Ministère des Armées

- M. Christophe Mauriet, secrétaire général pour l'administration ;
- M. Laurent Hermann, officier général, adjoint au directeur des ressources humaines ;
- Mme Claire Jean, cheffe de service de la politique des ressources humaines de la direction des ressources humaines ;
- M. Franck Schoumacker, adjoint à la cheffe de service de la politique des ressources humaines ;
- M. Emmanuel Kozal, adjoint au chef du service de la synthèse et du pilotage budgétaire de la direction des affaires financières.

2.4. Ministère de l'Intérieur

2.4.1. Secrétariat général

- Mme Juliette Trignat, directrice des ressources humaines du secrétariat général ;
- M. Christophe Marot, adjoint à la directrice des ressources humaines ;
- Mme Adeline Savy, sous-directrice des personnels.

2.4.2. Police nationale

- M. Stanislas Cazelles, directeur des ressources humaines, des finances et des soutiens de la police nationale ;
- Mme Adélie Pommier, cheffe du bureau du pilotage des emplois et de la masse salariale ;
- M. Charles-Edouard Pecqueriaux, adjoint à la cheffe du bureau du pilotage des emplois et de la masse salariale.

2.4.3. Gendarmerie nationale

- Général de division Edouard Hubscher, directeur des ressources humaines de la gendarmerie nationale ;
- Général de brigade François-Xavier Martin, sous-directeur de la politique des ressources humaines de la gendarmerie nationale ;
- Colonel Pierre-Olivier Mavel, chef du bureau de la rémunération et des pensions militaires ;
- Capitaine Gaétan Menou.

2.5. Ministère du Travail, de la santé et des solidarités

2.5.1. Secrétariat général

- Mme Marie-Pierre Poirier, sous-directrice de la gestion des ressources humaines ;
- M. Laurent Jugeau, sous-directeur du pilotage, de la qualité et des systèmes d'informations en matière de ressources humaines ;
- Mme Geneviève Chatelain Brunet.

2.5.2. Direction de la sécurité sociale

- M. Thomas Ramilijanoa, sous-directeur du financement de la sécurité sociale ;
- M. Bruno Matos, chef de bureau de la législation financière sociale et fiscale ;
- M. Louis Tapon, adjoint au chef de bureau de la législation financière sociale et fiscale ;
- Mme Julie Laubies chargée de mission au bureau de la législation financière sociale et fiscale ;
- Mme Camille Lollieux chargé de mission au bureau de la législation financière sociale et fiscale.

2.6. Ministère de l'Éducation nationale

- M. Thierry le Goff, secrétaire général ;
- M. Christophe Géhin, directeur général des ressources humaines ;
- M. Guillaume Aujaleu, chef du service des politiques sociales et des personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, pédagogiques, sociaux et de santé ;
- M. Stéphane Trainel, chef de service, directeur du service de modernisation des systèmes d'information des ressources humaines (SEMSIRH) ;
- Mme Marine Camiade, directrice des affaires financières.

2.7. Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire

- Mme Noémie Le Quellenec, secrétaire générale adjointe ;
- M. Marc Castaings, sous-directeur de la sous-direction de la gestion des carrières et de la rémunération ;
- M. Günther Roelens, chef du bureau pilotage des rémunérations.

2.8. Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

- M. Julien Steimer, directeur général de l'administration et de la modernisation ;
- M. Alexandre Morois, directeur des affaires financières ;
- M. Etienne de Gonneville, directeur des ressources humaines ;
- M. Rémy Martin, sous-directeur de la stratégie des ressources humaines ;
- M. Loïc Defaye, adjoint au sous-directeur de la stratégie des ressources humaines ;
- Mme Mathilde Lamoureux, cheffe du bureau de la masse salariale et des rémunérations à l'étranger.

2.9. Ministère de la Transition écologique, de l'aménagement du territoire, des transports, de la ville et du logement

2.9.1. Secrétariat général

- M. Vincent Moreau, directeur des affaires financières ;
- Mme Anne Debar, directrice des ressources humaines ;
- Mme Sophie Mangiante, adjointe au chef de service du pilotage des moyens et des réseaux ressources humaines ;
- M. Davy Prybla, adjoint au sous-directeur du pilotage, des rémunérations, des effectifs et de la masse salariale ;
- Mme Aurélie Stachowski, adjointe du chef du bureau de la politique de rémunération.

2.9.2. Direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités

- M. Rodolphe Gintz, directeur général ;
- M. Antoine Comte-Bellot, sous-directeur de la stratégie, de la planification, de l'innovation et du numérique ;

- Mme Céline Mouvet, sous directrice adjointe expertise routière, numérique, écologie.

2.10. Ministère de la Culture

- M. Jérome Rivoisy, secrétaire général ;
- Mme Hélène Szarnynski, cheffe du service des ressources humaines ;
- Mme Laurence Petit, cheffe du bureau du pilotage des effectifs et des rémunérations.

2.11. Ministère de la Justice

- M. Nicolas de Saussure, Chef du service des ressources humaines ;
- M. Lionel Hosatte, Sous-directeur des politiques statutaire et salariale ministérielles et de la gestion des ressources humaines de l'administration centrale ;
- Mme Françoise Gillette, Cheffe du bureau des politiques salariales et des statuts.

3. Autres entités publiques et autorités indépendantes

3.1. Conseil d'État

- M. Thierry-Xavier Girardot, secrétaire général ;
- Mme Cécile Vaullerin, secrétaire générale adjointe ;
- Mme Cécile Lombard, directrice des ressources humaines.

3.2. Cour des comptes

- M. Emmanuel Marcovitch, président de section Fonction publique et réforme de l'État, co-rapporteur de l'enquête relative à « la rémunération à la performance des agents de l'État » ;
- M. Emmanuel Barbé, co-rapporteur de l'enquête relative à « la rémunération à la performance des agents de l'État », président de la formation inter-juridiction relative à la fonction publique ;
- M. Pierre Farouilh, rapporteur général de la formation inter-juridiction relative à la fonction publique.

3.3. Haut-commissariat à la stratégie et au plan

- Mme Emmanuelle Prouet, directrice du département travail emploi compétences ;
- M. Antoine Naboulet, adjoint à la directrice du département travail emploi compétences ;
- M. Xavier de Bernis, chargé d'études au Haut-commissariat à la stratégie et au plan.

3.4. Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État

- M. Grégory Brousseaud, adjoint de la déléguée interministérielle ;
- M. Maxence Luyckx, chargé de l'observatoire de l'encadrement supérieur ;
- M. Kamal Nebhi, conseiller juridique.

3.5. Centre interministériel des services informatiques relatifs aux RH (CisiRH)

- M. Emmanuel Brossier, chef du CisiRH ;
- M. Grégoire Parmentier, chef du service de l'immobilier et de l'environnement au secrétariat général des ministères économiques et financiers, ancien directeur du CisiRH.

3.6. Groupement d'intérêt public - modernisation des déclarations sociales

- M. Stephane Seiller, directeur ;
- Mme Fleur le Logeais, directrice de l'accompagnement utilisateur et de la qualité ;
- M. Jony Da Silva, responsable de service expertise DSN ;
- M. Alain Piau, délégué à la fiabilisation des données.

4. Personnalités qualifiées

4.1. Union des industries et métiers de la métallurgie

- Mme Laurence d'Orglandes, directrice droit du travail ;
- M. Stéphane Rapin, directeur rémunération, systèmes de classification et accompagnement des ressources humaines.

4.2. Chercheurs

- M. Émilien Ruiz, économiste ;
- Mme Élise Penalva-Icher, économiste.

4.3. Autres personnalités qualifiées

- Mme Sophie Lebret, inspectrice générale des affaires sociales, ancienne secrétaire générale du ministère du Travail, de la santé et des solidarités.

MONOGRAPHIE I

Indemnité de résidence à l'étranger

SOMMAIRE

1. L'INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER, NON SOUMISE À IMPÔT SUR LE REVENU ET FONCTION DU POSTE OCCUPÉ, VISE À COMPENSER LES CHARGES SUPPLÉMENTAIRES LIÉES À L'EXPATRIATION 1

1.1. Mise en place en 1967, l'indemnité de résidence à l'étranger bénéficie à la plupart des agents publics et vise à compenser les charges supplémentaires liées à l'expatriation 1

1.1.1. L'indemnité de résidence à l'étranger a été mise en place en 1967 1

1.1.2. Sauf exception, l'ensemble des agents employés par l'État et les établissements publics à caractère administratif à l'étranger sont susceptibles de toucher l'indemnité de résidence à l'étranger 1

1.1.3. L'indemnité de résidence vise à compenser les charges supplémentaires liées au service au sein du réseau français à l'étranger 2

1.2. Déterminée par le niveau du poste et sa localisation géographique, l'indemnité de résidence à l'étranger n'est pas soumise à impôt sur le revenu 3

1.2.1. Le montant de la prime est calculé suivant des abaques réévaluées trimestriellement, en fonction de la cotation du poste occupé et de sa localisation 3

1.2.2. L'indemnité de résidence à l'étranger vient se cumuler avec d'autres primes et indemnités venant compenser des charges spécifiques liées à l'expatriation 10

1.2.3. Malgré plusieurs tentatives parlementaires, l'indemnité de résidence à l'étranger demeure exonérée d'impôt sur le revenu 11

2. L'INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER CONSTITUE UN POSTE DE DÉPENSE DYNAMIQUE, EN CROISSANCE DE 19 % EN QUATRE ANS, QUI ATTEINT 486 M€ EN 2025 HORS COÛT DE L'EXONÉRATION FISCALE, AUQUEL S'AJOUTE DES PRIMES COMPLÉMENTAIRES D'EXPATRIATION QUI REPRÉSENTENT 67 M€... 12

2.1. L'indemnité de résidence à l'étranger bénéficie principalement aux agents du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 12

2.2. Pour les agents dans le réseau français à l'étranger qui la touchent, l'IRE représente les deux tiers de leur rémunération 14

3. LA DÉFINITION PRÉCISE DES CHARGES À COMPENSER, ET LA MESURE DE CES CHARGES VIA UN PARANGONNAGE INTERNATIONAL, DOIVENT PERMETTRE DE S'ASSURER QUE L'INDEMNITÉ DE RÉSIDENCE À L'ÉTRANGER EST BIEN CALIBRÉE 15

3.1. Dans certains pays, l'indemnité de résidence à l'étranger semble surcompenser les charges spécifiques liées à l'expatriation 15

3.2. La complexité de la méthode de calcul et la fréquence d'actualisation sont à l'origine de coûts de gestion pour établir les niveaux d'IRE par pays 17

3.3. Une évaluation par pays est nécessaire pour s'assurer que l'IRE est bien calibrée par rapport aux charges supplémentaires liées à l'expatriation, et le cas échéant les montants d'IRE devraient être révisés 17

1. L'indemnité de résidence à l'étranger, non soumise à impôt sur le revenu et fonction du poste occupé, vise à compenser les charges supplémentaires liées à l'expatriation

1.1. Mise en place en 1967, l'indemnité de résidence à l'étranger bénéficie à la plupart des agents publics et vise à compenser les charges supplémentaires liées à l'expatriation

1.1.1. L'indemnité de résidence à l'étranger a été mise en place en 1967

L'indemnité de résidence à l'étranger (IRE) a été instituée par le décret du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif dès lors qu'ils sont en service à l'étranger. Il y est disposé que l'IRE est « *destinée à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence* ».

Les montants d'IRE sont revalorisés chaque trimestre, leur évolution relative par rapport au trimestre précédent faisant l'objet d'une publication au Journal officiel de la République française par voie d'arrêté ministériel signé par le ministre en charge du Budget et le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères.

1.1.2. Sauf exception, l'ensemble des agents employés par l'État et les établissements publics à caractère administratif à l'étranger sont susceptibles de toucher l'indemnité de résidence à l'étranger

L'indemnité de résidence à l'étranger peut être attribuée à l'ensemble des personnels en service à l'étranger, ou effectuant certaines missions de longue durée, qu'ils soient titulaires ou contractuels. Bien qu'il s'agisse d'une prime à caractère interministériel, elle bénéficie avant tout aux agents du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères qui représentent 82 % du volume versé en 2025. Il existe néanmoins trois catégories d'agents publics qui ne bénéficient pas de l'indemnité de résidence à l'étranger, par exception au principe précédent[1] :

- les personnels des établissements d'enseignement français à l'étranger régis par le décret n° 2002-22 du 4 janvier 2002 qui bénéficient d'une indemnité géographique et de fonctions spécifiques qui tient lieu d'indemnité de résidence ;
- les personnels militaires qui bénéficient de primes spécifiques lorsqu'ils effectuent des opérations extérieures ;
- les personnels contractuels recrutés à l'étranger sur des contrats de travail soumis au droit local.

Les agents recrutés sur place sur des contrats de travail soumis au droit français bénéficient quant à eux d'une indemnité de résidence à l'étranger réduite de 85 %[2].

[1] Article 1 du Décret n°67-290 du 28 mars 1967.

[2] Article 5 du Décret n°67-290 du 28 mars 1967.

1.1.3. L'indemnité de résidence vise à compenser les charges supplémentaires liées au service au sein du réseau français à l'étranger

Dans la mesure où le texte n'explicite pas les « *charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence locale* »[3], et en l'absence de documentation sur les débats de l'époque ayant présidé à l'instauration de cette indemnité, **il n'est pas possible d'identifier exactement le périmètre des charges que l'IRE est censée compenser**.

L'analyse des conditions d'attribution et la lecture des débats parlementaires contemporains éclaire néanmoins sur le périmètre de ces charges, tel qu'entendu actuellement. Concernant chacun des termes de l'article 5 du décret du 28 mars 1967, il peut ainsi s'agir de :

- *charges liées aux conditions d'exercice* **: l'IRE semble être largement justifié par les charges et sujétions liées à la mobilité**, dans la mesure où, d'une part, les recrutés locaux sur contrat de droit local ne peuvent y prétendre ; et, d'autre part, l'indemnité des agents expatriés décroit dans le temps avec une décote qui peut atteindre 85 % au bout de douze années d'exercice. L'impact éventuel de la mobilité sur le conjoint semble quant à lui pris en compte par le supplément familial de traitement[4], attribué aux agents dont les conjoints perçoivent un revenu inférieur à une certaine limite, ou aux parents célibataires. L'IRE n'a donc pas *a priori* vocation à le compenser ;
- *charges liées aux conditions locales d'existence* **: il s'agit notamment le coût de la vie au sens large**, qu'il s'agisse de l'hébergement, de l'alimentation et de la santé ou encore des éventuelles **dépenses spécifiques liées à la sécurité dans les pays les plus à risque**. En effet, l'IRE est revalorisée trimestriellement sur la base de deux indicateurs : un indicateur lié au coût de la vie et un autre concernant le taux de change. Certains éléments plus qualitatifs liés aux conditions de vie (par exemple le niveau de pollution), qui ne se traduisent pas nécessairement par des surcoûts mais des risques, sont également pris en compte à l'occasion d'une campagne annuelle de réévaluation[5]. **Les coûts spécifiques liés aux charges supplémentaires du fait des enfants à charge (dont l'éducation) ont *a priori* vocation à être pris en charge par la majoration familiale**[6].

[3] Article 5 du décret du 28 mars 1967.

[4] Défini à l'article 7 du décret du 28 mars 1967 et assis sur l'IRE, il correspond à 10 % de l'indemnité de résidence à l'étranger perçue par l'agent. À ne pas confondre avec le supplément familial de traitement lié au nombre d'enfants.

[5] Réponse à la question écrite posée pat Mme la députée Caroit portant sur la fiscalisation de l'indemnité de résidence à l'étranger

[6] Article 8 du décret n°67-290 du 28 mars 1967.

1.2. Déterminée par le niveau du poste et sa localisation géographique, l'indemnité de résidence à l'étranger n'est pas soumise à impôt sur le revenu

1.2.1. Le montant de la prime est calculé suivant des abaques réévaluées trimestriellement, en fonction de la cotation du poste occupé et de sa localisation

Pour chaque agent, le montant de la prime est calculé sur la base de deux paramètres :

- **l'appartenance à un groupe déterminé en fonction du niveau de l'emploi occupé**. La modulation du montant attribué par groupe est définie par l'arrêté du 26 juillet 2011 fixant la liste des groupes d'indemnité de résidence. Elle conduit à des variations de l'indemnité de résidence à l'étranger par référence au groupe neuf, qui vont de -54 % pour le groupe dix-huit[7] à + 125,8 % pour le groupe deux. Le groupe un, qui concerne les ambassadeurs, fait l'objet d'un traitement spécifique.

  Le classement des postes au sein des groupes fait l'objet d'arrêtés ou de décisions ministériels (*cf.* tableau 1) pour les principaux postes ouverts au sein du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du ministère de l'Économie et des finances). **Cette classification est propre à chaque ministère, et ne respecte pas nécessairement la hiérarchie des catégories de la fonction publique.** Les agents de catégorie C du ministère de l'Europe et de Affaires étrangères sont ainsi positionnés au sein des groupes dix et onze en fonction du poste occupé, tandis que les agents de catégorie C des ministères de l'Économie et des finances ou de l'Agriculture sont plutôt positionnés au sein des groupes treize à seize. Les agents de catégorie B des ministères de l'Économie et des finances ou de l'Agriculture sont quant à eux positionnés entre les groupes onze et quinze. Les inspecteurs des douanes, agents de catégorie A, sont également positionnés au sein du groupe onze ;
- **le lieu d'affectation**. Au niveau de chaque pays, et parfois de certains sous-découpages de pays, des montants de référence distincts sont définis pour le groupe neuf, fixés en fonction du montant initial annexé au décret de 1967 (non publié) et d'une réévaluation trimestrielle (qui fait l'objet d'une publication trimestrielle au journal officiel).

La résultante de ces deux composantes donne des niveaux d'indemnité pour chaque agent, qui sont synthétisés dans le tableau 1. En pratique, on observe une dégressivité entre groupes qui correspond à celle prévue par l'arrêté du 26 juillet 2011 et une valorisation moindre de la zone Europe.

[7] Non attribué en pratique, le groupe le plus bas actuellement usité étant le groupe 16.

Tableau 1 : Classification par groupe de certains postes ouverts au sein du réseau français de l'étranger et montant mensuel moyen en € de l'indemnité de résidence à l'étranger par zone au 1er janvier 2026

Groupe	Poste	Europe	Asie Centrale	Afrique du Nord et Moyen Orient	Reste de l'Afrique	Asie et Océanie	Amériques
Groupe 1	**MEAE** ▪ Chef de mission diplomatique	Non Disponible (N.D.)	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
Groupe 2	**MEAE** ▪ Adjoint au chef de mission diplomatique, hors classe ▪ Consul général, 1re classe	13 377	18 812	20 728	20 873	17 950	16 020
Groupe 3	**MEAE** ▪ Adjoint au chef de mission diplomatique, 1re classe ▪ Consul général, 2e classe ▪ Conseiller d'ambassade, 1re classe ▪ Consul 1re classe	12 014	16 896	18 617	18 747	16 121	14 388
Groupe 4	**MEAE** ▪ Adjoint au chef de mission diplomatique, 2e classe ▪ Consul général, 3e classe ▪ Consul général adjoint ▪ Consul 2e classe ▪ Responsable du centre régional d'assistance des systèmes d'information et de communication, classe exceptionnelle **MEF** ▪ Chef de poste comptable (DGFIP, AFIP)	10 071	14 163	15 606	15 715	13 514	12 061

Groupe	Poste	Europe	Asie Centrale	Afrique du Nord et Moyen Orient	Reste de l'Afrique	Asie et Océanie	Amériques
Groupe 5	**MEAE** ▪ Adjoint au chef de mission diplomatique, 3e classe ▪ Conseiller d'ambassade, 2e classe ▪ Secrétaire général de chancellerie diplomatique ▪ Coordonnateur d'administration général, hors classe ▪ Chef de chancellerie détaché ▪ Responsable du centre régional d'assistance des systèmes d'information et de communication, hors classe **MEF** ▪ Attaché fiscal (DGFIP, AFIP) ▪ Chef de poste comptable (DGFIP, AFIPA ou IPFP) ▪ Conseiller chargé des questions douanières (DGDDI) ▪ Conseiller douanier, chargé de mission (DGDDI) ▪ Attaché douanier, attaché technique, expert (DGDDI, DPSD et DSD)	9 354	13 155	14 495	14 596	12 552	11 203
Groupe 6	**MEAE** ▪ Adjoint au chef de mission diplomatique, 4e classe ▪ Consul adjoint, 1re classe ▪ Coordonnateur d'administration général, 1ere classe ▪ Responsable du centre régional d'assistance des systèmes d'information et de communication, 1re classe ▪ Secrétaire d'ambassade, 1re classe ▪ Secrétaire de presse, 1re classe **MEF** ▪ Conseiller industriel et scientifique (DGE) ▪ Représentant général du tourisme (niveau I)(DGE) ▪ Autres fonctions (DGFIP, AFIP et AFIPA) ▪ Attaché fiscal principal adjoint dans un poste comptable (DGFIP, IPFP) ▪ Chef de poste comptable (DGFIP, IDFP et IFP) ▪ Attaché douanier, attaché technique, expert (DGDDI, IPD)	8 264	11 622	12 806	12 895	11 089	9 897

Groupe	Poste	Europe	Asie Centrale	Afrique du Nord et Moyen Orient	Reste de l'Afrique	Asie et Océanie	Amériques
Groupe 7	**MEAE** ▪ Consul adjoint, 2e classe ▪ Coordonnateur d'administration général, 2e classe ▪ Responsable du centre régional d'assistance des systèmes d'information et de communication, 2e classe ▪ Secrétaire de presse, 2e classe **MEF** ▪ Représentant général du tourisme (niveau II)(DGE) ▪ Autre fonction (DGFIP, IPFP) ▪ Attaché fiscal principal adjoint dans un poste comptable (DGFIP, IDFP, IFP) ▪ Attaché douanier (DGDDI) ▪ Attaché douanier adjoint (DGDDI)	7 192	10 114	11 144	11 222	9 651	8 613
Groupe 8	**MEAE** ▪ Consul adjoint, 3e classe ▪ Coordonnateur d'administration général, 3e classe ▪ Adjoint au responsable du centre régional d'assistance des systèmes d'information et de communication ▪ Secrétaire d'ambassade, 2e classe ▪ Attaché de presse, 1re classe ▪ Conservateur du patrimoine ▪ Ingénieur des travaux publics de l'État ▪ Assistant social ▪ Correspondant et responsable des systèmes d'information **MEF** ▪ Représentant général du tourisme (niveau III)(DGE) ▪ Représentant du tourisme (niveau I)(DGE) ▪ Inspecteur des installations nucléaires de base (DGE) ▪ Autres fonctions (DGFIP, IDFP et IFP) ▪ Attaché fiscal principal adjoint dans un poste comptable (DGFIP, IFP)	6 517	9 165	10 098	10 168	8 744	7 804

Groupe	Poste	Europe	Asie Centrale	Afrique du Nord et Moyen Orient	Reste de l'Afrique	Asie et Océanie	Amériques
Groupe 9	**MEAE** ▪ Coordonnateur d'administration générale, 4e classe ▪ Secrétaire d'ambassade, 3e classe ▪ Attaché de presse, 2e classe ▪ Vice-consul ▪ Spécialiste du centre régional d'assistance des systèmes d'information et de communication ▪ Technicien supérieur de l'équipement **MEF** ▪ Représentant du tourisme (niveau II et III)(DGE) ▪ Autres fonctions (IFP)	5 924	8 331	9 180	9 244	7 949	7 095
Groupe 10	**MEAE** ▪ Attaché d'ambassade ▪ Attaché de consulat ▪ Responsable de secteur consulaire (Cat C) ▪ Responsable de secrétariat général d'ambassade (Cat C) ▪ Régisseur comptable (Cat C)	5 510	7 748	8 537	8 597	7 393	6 598

Groupe	Poste	Europe	Asie Centrale	Afrique du Nord et Moyen Orient	Reste de l'Afrique	Asie et Océanie	Amériques
Groupe 11	**MEAE** ▪ Secrétaire de chef de poste (Cat C) ▪ Agent visa (Cat C) ▪ Agent ressources (Cat C) ▪ Intendant / cuisinier (Cat C) ▪ Agent consulaire (Cat C) ▪ Gestionnaire comptable, administratif, technique (Cat C) ▪ Gestionnaire courrier et archives (Cat C) ▪ Secrétaire (Cat C) **MEF** ▪ Représentant adjoint du tourisme (DGE) ▪ Agent principal (DGE) ▪ Contrôleur des finances publiques (DGFIP) (Cat B) ▪ Attaché technique, officier de liaison, expert (DGDDI, IR et inspecteur, Cat A) **MASA** ▪ Assistants (Cat B)	5 119	7 198	7 931	7 987	6 868	6 130
Groupe 12	**MEF** ▪ Adjoint au représentant du tourisme (DGE)(Cat B) ▪ Chef d'agence (DGE)(Cat B) ▪ Attaché de 1ere catégorie (DGE)(Cat B) ▪ Contrôleur des finances publiques (DGFIP)(Cat B)	4 621	6 499	7 160	7 210	6 201	5 534
Groupe 13	**MEF** ▪ Expert (DGDDI, contrôleur)(Cat B) **MASA** ▪ Assistants (Cat C)	4 562	6 415	7 069	7 118	6 121	5 463
Groupe 14	**MEF** ▪ Attaché de 2eme catégorie (DGE)(Cat B)	4 354	6 124	6 747	6 794	5 843	5 215
Groupe 15	**MEF** ▪ Agent technique supérieur (DGE)(Cat B) ▪ Agent administratif des finances publiques (DGFIP)(Cat C) ▪ Agent technique des finances publiques (DGFIP) ▪ Assistant (DGDDI, agent de constatation)(Cat C)	4 147	5 832	6 426	6 471	5 565	4 966

Groupe	Poste	Europe	Asie Centrale	Afrique du Nord et Moyen Orient	Reste de l'Afrique	Asie et Océanie	Amériques
Groupe 16	**MEF** ▪ Chef de groupe (DGE)(Cat C)	3 732	5 249	5 783	5 824	5 008	4 470

Source : Arrêté du 29 août 2023 modifiant l'arrêté du 28 mars 1967 relatif aux conditions d'application aux agents du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères en service dans les missions diplomatiques et les postes consulaires ; Arrêté du 23 octobre 2017 fixant les conditions d'application aux personnels titulaires et non titulaires des ministères Economiques et financiers en fonction à l'étranger ; Arrêté du 26 décembre 2016 portant application aux agents du ministère en charge de l'Agriculture ; barème IRE par zone géographique.

Note de lecture : Classification des pays par zone géographique :

- *Europe : Allemagne ; Andorre ; Autriche ; Autriche ; Belgique ; Bulgarie ; Chypre ; Croatie ; Danemark ; Espagne ; Estonie ; Finlande ; Grèce ; Hongrie ; Irlande ; Islande ; Italie ; Lettonie ; Lituanie ; Luxembourg ; Malte ; Monaco ; Norvège ; Pays-Bas ; Pologne ; Portugal ; République Tchèque ; Roumanie ; Royaume-Uni ; Saint-Siège ; Slovaquie ; Slovénie ; Suède ; Suisse.*
- *Balkans et Asie centrale : Albanie ; Arménie ; Azerbaïdjan ; Biélorussie ; Bosnie-Herzégovine ; Géorgie ; Kazakhstan ; Kirghizstan ; Kosovo ; Macédoine ; Moldavie ; Monténégro ; Ouzbékistan ; Russie ; Serbie ; Tadjikistan ; Turkménistan ; Ukraine.*
- *Afrique du Nord et Moyen orient : Algérie ; Arabie Saoudite ; Bahreïn ; Égypte ; Émirats ; Emirats Arabes Unis ; Irak ; Iran ; Israël ; Jérusalem ; Jordanie ; Koweït ; Liban ; Libye ; Maroc ; Oman ; Qatar ; Syrie ; Tunisie ; Yémen.*
- *Reste de l'Afrique : Afrique Du Sud ; Angola ; Benin ; Botswana ; Burkina Faso ; Burundi ; Cameroun ; Cap-Vert ; Comores ; Congo ; Congo Rdc ; Cote D'ivoire ; Djibouti ; Érythrée ; Eswatini ; Éthiopie ; Gabon ; Gambie ; Ghana ; Guinée ; Guinée Équatoriale ; Guinée-Bissau ; Kenya ; Lesotho ; Liberia ; Madagascar ; Malawi ; Mali ; Maurice ; Mauritanie ; Mozambique ; Namibie ; Niger ; Nigeria ; Ouganda ; République Centrafricaine ; Royaume-Uni ; Rwanda ; Sao Tome-Et-Principe ; Sénégal ; Seychelles ; Sierra Leone ; Somalie ; Soudan ; Soudan Du Sud ; Tanzanie ; Tchad ; Togo ; Zambie ; Zimbabwe.*
- *Asie et Océanie : Afghanistan ; Australie (Autres Villes) ; Australie (Sydney) ; Bangladesh ; Birmanie ; Brunei ; Cambodge ; Chine ; Corée Du Nord ; Corée Du Sud ; Fidji ; Inde ; Indonésie ; Japon ; Laos ; Macao ; Malaisie ; Maldives ; Mongolie ; Népal ; Nouvelle-Zélande ; Pakistan ; Papouasie-Nouvelle-Guinée ; Philippines ; Samoa ; Singapour ; Sri Lanka ; Taipei ; Thaïlande ; Timor Oriental ; Vanuatu ; Vietnam.*
- *Amériques : Antigua-Et-Barbuda ; Argentine ; Barbade ; Bolivie ; Brésil ; Canada ; Chili ; Colombie ; Costa Rica ; Cuba ; Dominique ; Équateur ; Etats-Unis ; Grenade ; Guatemala ; Guyana ; Haïti ; Honduras ; Jamaïque ; Mexique ; Nicaragua ; Panama ; Paraguay ; Pérou ; République Dominicaine ; Saint-Christophe-Et-Niévès ; Sainte-Lucie ; Saint-Vincent-Et-Les Grenadines ; Salvador ; Suriname ; Trinité-Et-Tobago ; Uruguay ; Venezuela.*

Ces montants font l'objet de décotes en fonction de la durée en poste. Ils sont ainsi réduits dans les proportions suivantes :

- au-delà de six années révolues, de 25 % ;
- au-delà de neuf années révolues, de 55 % ;
- au-delà de douze années révolues, de 85 %.

1.2.2. L'indemnité de résidence à l'étranger vient se cumuler avec d'autres primes et indemnités venant compenser des charges spécifiques liées à l'expatriation

Le montant de l'IRE sert également de base à certaines primes et indemnités dont le montant est indexé sur cette indemnité. C'est notamment le cas :

- **du supplément familial (20,7M€ en 2025, 2 610 bénéficiaires)**[8]**,** dont le montant est égal à 10 % de l'indemnité de résidence à l'étranger, perçu par l'agent dont le conjoint n'exerce pas d'activité professionnelle ou dont le salaire est inférieur à un montant plafond[9], ou par l'agent veuf ou célibataire ayant au moins un enfant à charge. Selon le pays et le groupe de l'agent bénéficiaire, le supplément familial représente un montant mensuel brut compris entre 180 € et 3 640 € ;
- **de la prime d'établissement (6,2 M€ en 2025, 1 346 bénéficiaires)**[10], versée une seule fois au moment de l'arrivée en poste, dont le montant est fixé en référence au montant de l'IRE du groupe neuf auquel est appliqué un coefficient de pondération. Le taux applicable varie selon les grades et les ministères : à titre d'exemple, au sein des ministères économiques et financiers, ce coefficient est égal à 80 % pour les groupes trois à six ; 70 % pour les groupes sept et huit ; 60 % pour les groupes neuf à seize [11].

Les majorations familiales (40,7 M€ en 2025, 2 429 bénéficiaires), attribuées au titre des enfants à charge sont pour leur part calculées sans référence à l'IRE. Elles sont attribuées sur la base du traitement correspondant à l'indice brut 585, et modulées en fonction du pays de résidence et de l'âge des enfants. En pratique, le coefficient de modulation varie entre 0,05 (Andorre) et 1,80 (Etats-Unis, San Francisco) avec une médiane à 0,31[12], soit **une majoration médiane brute de l'ordre de 900 € par enfant et par mois, mais variant fortement selon le pays d'affectation.**

Les frais occasionnés par un voyage à l'occasion d'un congé annuel, pour l'agent et sa famille, entre son affectation et son lieu de résidence en France sont également pris en charge par l'administration dans des conditions précisées par voie réglementaire[13].

---

[8] Article 7 du Décret n°67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger.

[9] Rémunération brute totale annuelle inférieure ou égale au montant du traitement brut annuel afférent à l'indice brut 300.

[10] Article 8 du Décret n°67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger.

[11] Article 7 de l'arrêté du 23 octobre 2017 fixant les conditions d'application aux personnels titulaires et non titulaires des ministères économiques et financiers en fonction à l'étranger des dispositions du décret n° 67-290 du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif en service à l'étranger.

[12] Arrêté du 12 septembre 2025 fixant par situation et par pays ou par localité les coefficients servant au calcul des majorations familiales servies à l'étranger pour enfant à charge.

[13] Articles 34 à 37 du décret n° 86-416 du 12 mars 1986.

1.2.3. Malgré plusieurs tentatives parlementaires, l'indemnité de résidence à l'étranger demeure exonérée d'impôt sur le revenu

L'indemnité de résidence à l'étranger est assimilée à un remboursement forfaitaire de frais. L'article 5 du décret[14] fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'Etat en service à l'étranger précise en effet que « *l'attribution de l'indemnité de résidence à l'étranger est destinée à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence* ».

De ce fait, elles sont exonérées d'impôt sur le revenu au titre du 1° de l'article 81 du code général des impôts (CGI)[15], puisqu'assimilées à des « *allocations spéciales destinées à couvrir les frais inhérents à la fonction ou à l'emploi et effectivement utilisée conformément à son objet.* »

La question de la fiscalisation des indemnités de résidence à l'étranger a néanmoins été posée dans le rapport sénatorial sur la masse salariale du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères[16]. Il a fait l'objet d'une recommandation de la part du sénateur Delahaye, visant à « *engager une réflexion sur la fiscalisation de tout ou partie de l'IRE, applicable de façon progressive* ». Par la suite, un amendement sénatorial présenté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2025 puis pour 2026 **proposait de supprimer sous trois ans cette exonération sous le triple argument** :

- du caractère forfaitaire de l'indemnité de résidence à l'étranger, décorrélée en pratique des charges liées aux fonctions exercées ;
- du caractère substantiel de l'indemnité, qui constituerait en réalité un dispositif incitatif visant à renforcer l'attractivité des postes ;
- de son coût pour les finances publiques, estimé par l'amendement dans une fourchette comprise entre 100 et 150 M€.

Ces amendements ont été retirés et l'exonération fiscale portant sur l'IRE demeure à ce jour effective.

[14] Décret n° 67-290 du 28 mars 1967 modifié

[15] Et non pas au titre de de l'article 81 A du code général des impôts, qui dispose que : « *les suppléments de rémunération qui sont éventuellement versés [aux personnes domiciliées en France au sens de l'article 4 B] au titre de leur séjour dans un autre État sont exonérés d'impôt sur le revenu en France s'ils réunissent les conditions suivantes : 1° Être versés en contrepartie de séjours effectués dans l'intérêt direct et exclusif de l'employeur ; 2° Être justifiés par un déplacement nécessitant une résidence d'une durée effective d'au moins vingt-quatre heures dans un autre État ; 3° Être déterminés dans leur montant préalablement aux séjours dans un autre État et en rapport, d'une part, avec le nombre, la durée et le lieu de ces séjours et, d'autre part, avec la rémunération versée aux salariés compte non tenu des suppléments mentionnés au premier alinéa. Le montant des suppléments de rémunération ne peut pas excéder 40 % de celui de la rémunération précédemment définie.*». Sans quoi les IRE ne pourraient être entièrement exonérées, au regard du troisième critère, dans la mesure elles représentent de l'ordre de 60 % de la rémunération brute des agents qui en bénéficient, et ce quelques soient les groupes, et ce compte tenu de l'indemnité elle-même.

[16] Sénat, Vincent Delahaye et Remi Féraud, rapport d'information sur la masse salariale du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères du 18 septembre 2019.

2. L'indemnité de résidence à l'étranger constitue un poste de dépense dynamique, en croissance de 19 % en quatre ans, qui atteint 486 M€ en 2025 hors coût de l'exonération fiscale, auquel s'ajoute des primes complémentaires d'expatriation qui représentent 67 M€

2.1. L'indemnité de résidence à l'étranger bénéficie principalement aux agents du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Les dépenses liées au versement de l'indemnité de résidence à l'étranger ont représenté 486 M€ en 2025, pour 6 299 agents bénéficiaires (*cf.* tableau 2), soit un coût moyen par agent de 77 k€. Les dépenses d'IRE ont connu une augmentation de 19 % entre 2021 et 2025, passant de 408 M€ à 486 M€[17]. Cette augmentation n'est pas liée à l'évolution du nombre d'agents bénéficiaires, qui est resté globalement stable sur la période (-1% entre 2021 et 2025 après une croissance de 13 % entre 2021 et 2023), **mais bien à une augmentation du montant d'IRE moyen par bénéficiaire, qui a cru de 20 % sur la période**.

Tableau 2 : Montants, montants moyens et nombre de bénéficiaires de l'IRE par année

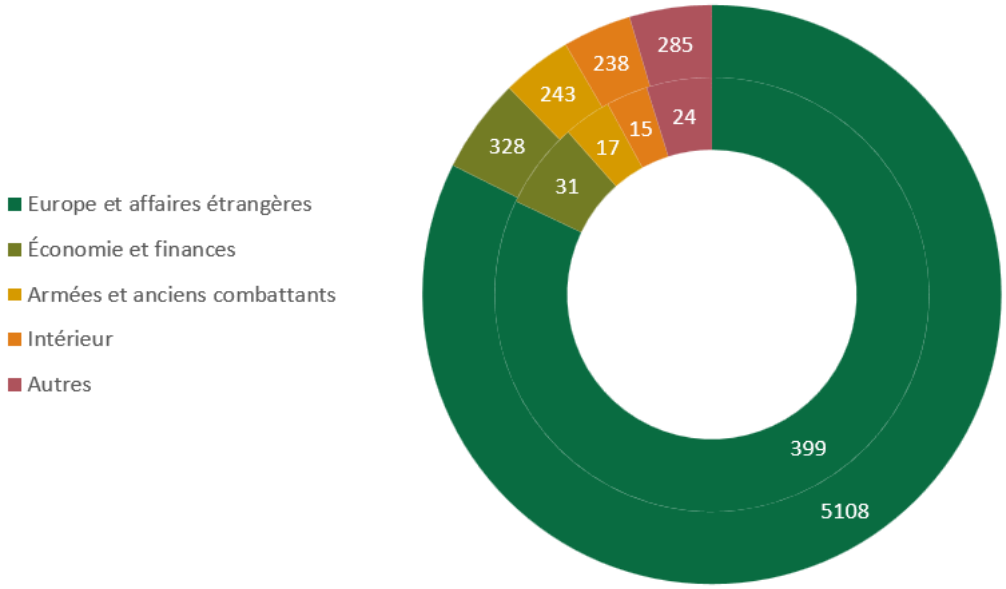
	2021	2022	2023	2024	2025	Evolution 2025/2021
Montant IRE (M€)	408	425	451	467	486	+19%
Nombre de bénéficiaires	6352	6702	7163	6613	6299	-1%
Montant moyen par bénéficiaires (k€)	64	63	63	71	77	+20%

Source : données de paie via India Remu.

Les bénéficiaires de l'indemnité de résidence à l'étranger sont, en premier lieu, des agents du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, qui représentent 82 % du volume des dépenses. Le ministère de l'Économie et des finances, le ministère des Armées et le ministère de l'Intérieur représentent quant à eux respectivement 6 %, 4 % et 5 % du montant total (*cf.* graphique 1).

[17] La mission n'a pu déterminer les sous-jacents de cette hausse du montant global (+19 %) et du montant moyen par bénéficiaire (+20 %) sur la période 2021-2025. Une hypothèse de travail pourrait être de faire le lien avec les dynamiques d'inflation et de taux de change entre la France et chacun des pays considérés, ayant induit des revalorisations locales dont l'effet global aurait été positif sur la période.

Graphique 1 : Répartition des dépenses d'IRE (en M€) et du nombre de bénéficiaires par ministère en 2025



Source : Mission d'après données de paie via India Remu.

Note de lecture : nombre de bénéficiaires par ministère sur le cercle extérieur ; dépenses d'IRE par ministère en M€ sur le cercle intérieur.

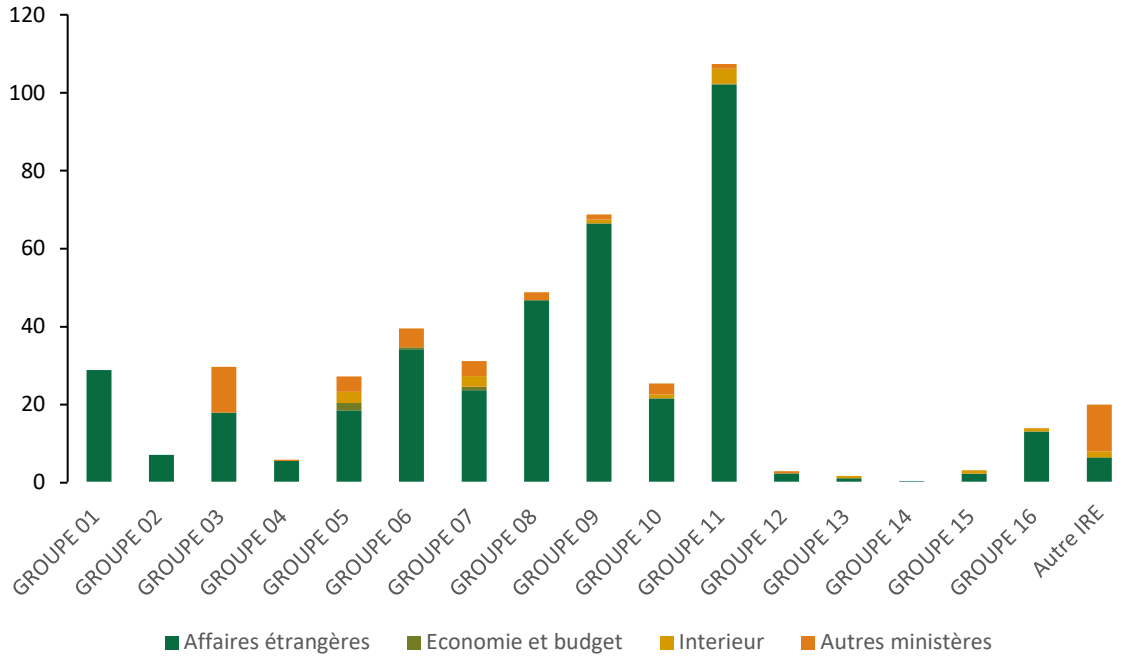
Le groupe onze, qui concerne la majorité des agents de catégorie C[18] du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, représente à lui seul plus de 100 M€ de dépenses. À l'inverse, certains groupes, notamment les groupes douze à quinze qui concernent des agents de catégorie B et C d'autres ministères, ne représentent que 139 agents au total pour un montant global de 8 M€.

La distribution par groupe dépend par ailleurs du ministère concerné. En particulier, les bénéficiaires de l'IRE au ministère de l'économie et des finances sont proportionnellement plus représentés au sein des groupes les plus rémunérateurs. Cette distribution est liée à la typologie des postes proposés aux agents du ministère de l'économie et des finances, essentiellement destinés à des agents de catégorie A et A+[19].

[18] Certains postes de catégorie C du MEAE étant classés dans le groupe 10.

[19] La mission n'a néanmoins pas pu déterminer précisément quels étaient les postes relevant du groupe 3 au sein du ministère de l'Economie et des finances.

Graphique 2 : Répartition des dépenses d'IRE par groupe en 2025



Source : données de paie via India Remu.

Enfin, les niveaux de dépense indiqués *supra* correspondent à des coûts budgétaires, et pas à une analyse en coût complet. En effet, l'indemnité de résidence à l'étranger ne rentre pas dans l'assiette de l'impôt sur le revenu, ce qui représente une moindre recette pour l'État que le Sénat avait évaluée entre 100 et 150 M€ en 2019[20]. Cette estimation pourrait être réévaluée à l'aune de la dynamique de la dépense d'IRE : en considérant que la majorité de la dépense rentre dans la tranche à 30 % ou dans celle à 41 %, voire pour partie à 45 %[21], le manque à gagner peut aujourd'hui être estimée dans une fourchette comprise entre 150 M€ et 200 M€[22].

2.2. Pour les agents dans le réseau français à l'étranger qui la touchent, l'IRE représente les deux tiers de leur rémunération

Quel que soit le niveau de l'agent, l'indemnité de résidence représente la part majoritaire de la rémunération des agents qui en bénéficient. Si l'on se limite au cas du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, l'IRE représente en moyenne selon les groupes entre 59,7 % et 63,6 % (hors groupe 15, significativement plus bas mais qui représente seulement 1 % des agents bénéficiant de l'IRE) de la rémunération brute totale (*cf.* tableau 3). Cette part peut même dépasser les 70 % de rémunération si l'on inclut les majorations familiales et le supplément familial qui sont indexés sur l'IRE.

[20] M. le sénateur Vincent Delahaye et M. le sénateur Rémi Féraud, 18 septembre 2019, rapport d'information sur la masse salariale du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

[21] Ce qui semble une hypothèse réaliste au vu des montant en jeu, sauf pour les familles nombreuses dans lesquelles le conjoint ne travaille pas.

[22] Bornes qui correspondent respectivement à 30 % et 40 % du montant versé d'IRE en 2025.

La structure et le niveau de la rémunération sont radicalement différents entre les agents en poste à l'étranger bénéficiant de l'IRE, pour lesquels le traitement brut est minoritaire dans la rémunération, et dont la rémunération brute mensuelle moyenne s'élève à 10 657 € ; et ceux qui n'en bénéficient pas, pour lesquels le traitement brut représente les trois quarts de la rémunération et dont la rémunération brute mensuelle s'élève à 2 637 €. **L'IRE induit donc une différence d'un à quatre entre les rémunérations des agents en poste en France et ceux à l'étranger, différence encore plus importante si l'on prend en compte l'avantage fiscal lié à l'exonération d'impôt sur le revenu de l'IRE**[23].

Tableau 3 : Structure et niveau de la rémunération des agents du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères en fonction de leur groupe IRE

Groupe	Part moyenne du traitement brut dans la rémunération	Part moyenne de l'IRE dans la rémunération	Part moyenne des majorations familiales[24]	Part moyenne des autres éléments de rémunération brute	Rémunération brute moyenne mensuelle en €
Groupe 1	26,7 %	60,0 %	6,8 %	6,5 %	19 778
Groupe 2	23,8 %	63,6 %	6,1 %	6,5 %	22 250
Groupe 3	21,6 %	62,3 %	7,9 %	8,3 %	19 644
Groupe 4	23,6 %	59,8 %	8,4 %	8,2 %	16 744
Groupe 5	22,9 %	60,4 %	8,9 %	7,8 %	16 792
Groupe 6	21,0 %	62,8 %	8,5 %	7,6 %	13 964
Groupe 7	20,7 %	60,8 %	9,0 %	9,5 %	12 048
Groupe 8	24,4 %	61,5 %	7,2 %	6,9 %	10 492
Groupe 9	26,4 %	62,9 %	8,0 %	2,7 %	9 566
Groupe 10	27,6 %	61,7 %	8,5 %	2,2 %	8 035
Groupe 11	22,6 %	65,1 %	8,3 %	4,1 %	8 788
Groupe 12	23,2 %	62,7 %	10,6 %	3,4 %	8 630
Groupe 13	27,6 %	59,7 %	11,9 %	0,8 %	10 164
Groupe 14	28,0 %	61,6 %	8,5 %	1,9 %	8 984
Groupe 15	31,8 %	52,3 %	8,9 %	7,0 %	7 087
Groupe 16	24,5 %	61,4 %	12,3 %	1,8 %	7 066
Agents ne bénéficiant pas de l'IRE	73,4%	0,0%	0,0%	26,6%	2 637

Source : Mission d'après données de paie via India Remu

3. La définition précise des charges à compenser, et la mesure de ces charges via un parangonnage international, doivent permettre de s'assurer que l'indemnité de résidence à l'étranger est bien calibrée

3.1. Dans certains pays, l'indemnité de résidence à l'étranger semble surcompenser les charges spécifiques liées à l'expatriation

L'objectif général fixé à l'indemnité de résidence à l'étranger est de « *compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence* » (*cf. supra*).

[23] En prenant en compte l'avantage fiscal lié à l'exonération d'impôt, ce rapport peut plutôt être estimé comme d'un à six, en faisant l'hypothèse que la majeure partie de l'IRE tomberait sous le coup de la tranche à 30 % ce qui revient à reconstituer un montant mensuel brut moyen avant impôt de l'ordre de 15 k€ pour les agents bénéficiant de l'IRE.

[24] Supplément familial et majorations familiales.

Si la mission n'a pas réalisé de parangonnage exhaustif de ces charges dans l'ensemble des pays couverts par le réseau diplomatique à l'étranger**, il semble néanmoins que l'IRE dépasse la simple compensation des charges supplémentaires liées à l'expatriation, au moins pour les postes situés dans les pays de l'Union européenne où le niveau de vie est comparable à celui constaté en France**. En effet, il apparait que :

- le coût de la vie en France et notamment à Paris se situe dans la moyenne haute des pays de l'Union européenne[25] ;
- les loyers parisiens se situent également dans la fourchette haute des loyers des grandes capitales européennes[26]. À supposer que l'agent doive ou souhaite conserver son logement en France, il est néanmoins possible de considérer que la mobilité à l'étranger génère un surcoût lié à cette double domiciliation[27] ;
- les fonctionnaires détachés dans un autre pays de l'Union européenne restent couverts par le système de sécurité sociale de leur pays d'origine[28] ;
- les éventuels surcoûts liés à l'éducation sont en principe pris en charge par le supplément familial et / ou les majorations familiales, qui peuvent néanmoins laisser un reste à charge[29] ;
- en fonction des pays de l'Union européenne et de la composition familiale du ménage l'agent, les éventuels coûts de transport liés aux allers retours entre le pays d'affectation et la France pour convenance personnelle[30] peuvent être estimés entre quelques centaines d'euros à quelques milliers d'euros par an.

Dans la mesure où les surcoûts identifiés sont essentiellement liés à la double domiciliation, l'avantage pécuniaire apporté par l'IRE semble dépasser les coûts directs supplémentaires engendrés par l'expatriation, que l'on peut estimer en ordre de grandeur au coût d'un loyer supplémentaire et aux frais supplémentaires de transport. A titre de comparaison, le montant de l'IRE, pour le groupe onze (agent de catégorie C du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères), est de l'ordre de 4 700 € par mois à Bruxelles.

La prise en compte des frais indirects, et notamment de l'impact sur la carrière des conjoints est potentiellement de nature à réévaluer à la hausse le niveau des charges imputables « *aux conditions d'exercice* ». La prise en compte de l'impact sur la carrière du conjoint est néanmoins délicate à mesurer.

Enfin, il est utile de rappeler qu'il n'existe pas d'indemnité similaire en montant au sein des autres métiers de la fonction publique qui font l'objet de contraintes de mobilité importantes[31].

---

[25] *Cf.* *Comparative price levels of consumer goods and services* - Statistics Explained - Eurostat

[26] *Cf.* [Cartes] Le coût du logement dans l'Union européenne - Touteleurope.eu

[27] Surcoût néanmoins difficile à évaluer, car dépendant *a priori* de la composition familiale.

[28] Couverture sociale si vous vivez ou travaillez dans un autre pays de l'UE - Your Europe

[29] La CFDT remet notamment en cause cette couverture à Londres, article en ligne consulté le 29 juin 2026.

[30] Hors ceux remboursés au titre du décret n° 86-416 du 12 mars 1986.

[31] On peut citer le cas des préfets et sous-préfet, même si la mobilité se fait par nature en France, avec des contraintes moins fortes sur l'emploi du conjoint ; ou encore à certains postes de militaires.

3.2. La complexité de la méthode de calcul et la fréquence d'actualisation sont à l'origine de coûts de gestion pour établir les niveaux d'IRE par pays

Le montant des indemnités par pays est révisé selon une double actualisation trimestrielle et annuelle :

- le montant des IRE est révisé trimestriellement pour tenir compte d'un double ajustement lié à l'effet prix d'une part, en fonction de données de prix à la consommation (inflation) mesurées entre deux trimestres de référence ; à l'effet change d'autre part, calculé sur la base de l'évolution entre deux trimestres de la valeur de l'euro par rapport à chaque devise étrangère ;
- en complément, les ministères procèdent annuellement au reclassement des montants réels d'IRE, sur la base d'indices de coût de la vie, de coût du logement et de conditions de vie, calculés par le cabinet Marsh. La formule utilisée depuis janvier 2018 est la suivante :

  IRE théorique du groupe 9 = 35*QVI + 20*CV + 26*CL,

  où QVI correspond à l'indice sur les conditions de vie, CV à l'indice du coût de la vie et CL à l'indice du coût du logement. En fonction de ce calcul, un rang est attribué à chaque pays. Si le rang de l'IRE réelle d'un pays ne correspond pas au rang de son IRE théorique alors le montant de l'IRE peut être modulé en conséquence.

Cette double actualisation présente donc des coûts de gestion, à la fois interne, mais également externes du fait du recours au cabinet Marsh.

3.3. Une évaluation par pays est nécessaire pour s'assurer que l'IRE est bien calibrée par rapport aux charges supplémentaires liées à l'expatriation, et le cas échéant les montants d'IRE devraient être révisés

Au vu de ces éléments, il apparait que le niveau de l'IRE pourrait être revu pour d'une part être plus proche des charges réelles liées aux postes dans le réseau diplomatique ; d'autre part conserver un niveau d'attractivité de ces postes compatible avec le maintien d'un réseau à l'étranger de qualité[32]. Cela suppose :

- de déterminer la liste des charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence que l'indemnité de résidence est censée compenser ;
- d'estimer le coût associé à ces charges pays par pays, le cas échéant ville par ville ;
- de définir une éventuelle surcote, allant au-delà de la simple compensation des charges supplémentaires, permettant de garantir l'attractivité de ces postes auprès des agents, **en raisonnant en montant disponible après impôt**. Pour cela, il pourra être réalisée une comparaison avec des postes de la fonction publique à forte mobilité, par exemple les militaires ou le réseau préfectoral.

[32] Préoccupation exprimée notamment par M^me^ la députée Caroit lors des débats portant sur l'amendement visant à fiscaliser l'IRE : *Elle permet de garantir des conditions adaptées pour ces agents, qui jouent un rôle crucial dans le fonctionnement de réseau diplomatique et consulaire français, ainsi que dans la représentation et l'influence de la France à l'étranger. Alors que le budget alloué aux Français de l'étranger subit déjà des coupes régulières, la fiscalisation de l'IRE risquerait de mettre en difficulté ces agents, fragilisant encore davantage un réseau diplomatique et consulaire déjà sous forte tension. Dans un contexte international marqué par des défis croissants, affaiblir ces moyens essentiels compromettrait gravement la capacité de la France à maintenir une présence efficace à l'étranger et à répondre aux attentes des Français établis hors de France. Il est impératif de préserver les ressources allouées à notre action extérieure afin de garantir la pérennité de ce réseau stratégique, pilier de la présence et de l'influence internationale de la France*

MONOGRAPHIE II

Forfait télétravail

SOMMAIRE

1. CRÉÉ PENDANT LA PANDÉMIE DU COVID, LE FORFAIT TÉLÉTRAVAIL CONSTITUE UNE INDEMNITÉ DONT LE MONTANT EST PROPORTIONNEL AU NOMBRE DE JOURS EFFECTIVEMENT TÉLÉTRAVAILLÉS 1

1.1. Le forfait télétravail a été créé en 2021 pour compenser les frais supplémentaires pour les agents publics en situation de télétravail 1

1.1.1. Depuis sa création en 2021, l'ensemble des agents publics de la fonction publique d'État hors contractuels de droit privé sont éligibles au forfait télétravail 1

1.1.2. Le forfait télétravail vise à compenser les frais additionnels induits par le télétravail 2

1.2. Proportionnel au nombre de jours effectivement télétravaillés dans la limite d'un plafond, le forfait télétravail est exonéré d'impôt sur le revenu, de CSG et de CRDS 2

1.2.1. Le montant du forfait est proportionnel au nombre de jours effectivement télétravaillés 2

1.2.2. Le calcul du forfait télétravail est réalisé à partir des autorisations nécessaires pour mettre en place le télétravail 3

1.2.3. Sauf exception, le forfait télétravail est assimilé à un remboursement de frais et donc exonéré de cotisations et d'impôt sur le revenu 3

1.3. Le forfait télétravail ne se cumule pas avec des dispositifs de même nature 4

2. LE COÛT DU FORFAIT TÉLÉTRAVAIL APPARAIT STABLE AUTOUR DE 30 M€ PAR AN, D'IMPORTANTES DIFFÉRENCES EXISTENT ENTRE MINISTÈRES 4

2.1. Le forfait travail constitue une dépense à ce jour peu dynamique, mais d'importants viviers demeurent dans certains ministères 4

2.2. En fonction des pratiques professionnelles, le forfait télétravail peut représenter jusqu'à vingt euros par mois pour les agents bénéficiaires 6

3. AU-DELÀ DE LA QUESTION DE SON MONTANT, L'EXISTENCE MÊME D'UN FORFAIT VENANT COMPENSER DES CHARGES LIÉES AUX CONDITIONS DE TRAVAIL À DISTANCE, LORSQU'ELLES RÉSULTENT D'UNE DEMANDE DE L'AGENT, SE POSE 7

3.1. La mission n'a pu établir si le forfait est en moyenne proportionné aux charges supplémentaires liées au télétravail 7

3.2. Le coût de gestion marginal attribuable au forfait télétravail apparait limité, son calcul étant largement automatisable sous réserve d'interconnexion entre logiciels RH 7

3.3. Le dispositif est facilement appréhendable par l'agent 8

3.4. Alors que le télétravail résulte d'une volonté de l'agent, la question de sa compensation se pose 8

1. Créé pendant la pandémie du Covid, le forfait télétravail constitue une indemnité dont le montant est proportionnel au nombre de jours effectivement télétravaillés

1.1. Le forfait télétravail a été créé en 2021 pour compenser les frais supplémentaires pour les agents publics en situation de télétravail

1.1.1. Depuis sa création en 2021, l'ensemble des agents publics de la fonction publique d'État hors contractuels de droit privé sont éligibles au forfait télétravail

Le décret[1] du 26 août 2021 prévoit la création d'une « *indemnité contribuant au remboursement des frais engagés au titre du télétravail, sous la forme d'une allocation forfaitaire dénommée « forfait télétravail* » ». Il fait suite à l'accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique du 13 juillet 2021[2][3], dont il constitue la transposition réglementaire. Cet accord établit notamment que « *l'allocation d'une indemnité forfaitaire apparaît […] le mode d'indemnisation le plus pertinent. […] l'indemnité sera de 2,5 € par jour de télétravail, sans seuil de déclenchement, dans la limite d'un montant de 220 € annuels* ».

Ce forfait bénéficie aux agents de la fonction publique d'État[4], qu'ils soient fonctionnaires ou agents contractuels de droit public, civils ou militaires, magistrats, ouvriers d'État, ou encore apprentis

Les agents contractuels de droit privé travaillant au sein de la fonction publique d'État (par exemple au sein de certains opérateurs) bénéficient quant à eux de l'indemnité prévue dans le secteur privé[5].

---

[1] Décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 portant création d'une allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats.

[2] Signé notamment par la ministre de la transformation publique de l'époque, un certain nombre d'organisations syndicales ainsi que des associations de collectivités locales.

[3] Jusqu'à cette date, le télétravail ne faisait pas l'objet d'une compensation, quand bien même il était autorisé et que ses conditions étaient précisées depuis la publication du décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature.

[4] S'agissant de la fonction publique territoriale, la mise en œuvre de l'indemnisation s'inscrit dans le cadre du principe de libre administration des collectivités territoriales (voir notamment accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique).

[5] Notamment dans le cadre de l'accord national interprofessionnel du 26 novembre 2020 relatif à la mise en œuvre réussie du télétravail, qui précise dans son 3.1.5. relatif à la prise en charge des frais professionnels : « *Le principe selon lequel les frais engagés par un salarié dans le cadre de l'exécution de son contrat de travail doivent être supportés par l'employeur s'applique à l'ensemble des situations de travail. À ce titre, il appartient ainsi à l'entreprise de prendre en charge les dépenses qui sont engagées par le salarié pour les besoins de son activité professionnelle et dans l'intérêt de l'entreprise, après validation de l'employeur. Le choix des modalités de prise en charge éventuelle des frais professionnels peut être, le cas échéant, un sujet de dialogue social au sein de l'entreprise* ».

1.1.2. Le forfait télétravail vise à compenser les frais additionnels induits par le télétravail

Le forfait télétravail a été mis en place pour contribuer au remboursement des frais supplémentaires engagés au titre du télétravail[6], notamment les frais relatifs à l'énergie (chauffage du logement personnel, électricité) ou encore les éventuels abonnements internet et l'usure du matériel personnel, *a priori*[7] sans tenir compte des éventuelles moindres dépenses pour l'agent (notamment liées aux frais de transport).

De ce fait, les organisations syndicales portent une demande de revalorisation du forfait en fonction du coût réel de ces charges supplémentaires, ou par défaut en suivant l'inflation[8]. À la connaissance de la mission, le montant journalier résulte d'un accord conclu dans le cadre d'une négociation entre employeurs publics et organisations syndicales, sans se référer à un panier de charges définies qui permettrait d'objectiver son niveau et sa dynamique.

Le caractère forfaitaire de l'indemnité est par ailleurs justifié dans l'accord[9] en ce qu'il offre une plus grande lisibilité pour l'agent[10], et une facilité de gestion pour le gestionnaire. Cette simplicité et cette lisibilité sont atteintes au prix d'une couverture forfaitaire des frais engagés par les agents pour des situations (type de logement, contrat d'électricité par exemple) présentant des niveaux de charges différents.

Sans revenir sur le caractère forfaitaire du forfait télétravail, qui parait pragmatique en termes de gestion au vu des montants attribués par agent, une étude sur les niveaux et écarts type des charges supplémentaires réelles liées au télétravail pourrait être de nature à mieux calibrer la montant de ce forfait.

1.2. Proportionnel au nombre de jours effectivement télétravaillés dans la limite d'un plafond, le forfait télétravail est exonéré d'impôt sur le revenu, de CSG et de CRDS

1.2.1. Le montant du forfait est proportionnel au nombre de jours effectivement télétravaillés

Le montant du forfait télétravail dépend du nombre de jours effectivement télétravaillés (et non pas du nombre de jours autorisés par l'employeur). Chaque jour est ensuite valorisé à hauteur de 2,88 €, dans la limite d'un plafond fixé à 253,44 € soit 88 jours de télétravail par an[11].

---

[6] Décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 portant création d'une allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats.

[7] Dans la mesure où le sujet des charges nettes n'apparait ni dans l'accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique du 13 juillet 2021, ni dans l'accord national interprofessionnel du 26 novembre 2020 relatif à la mise en œuvre réussie du télétravail du 26 décembre 2020, qui font état des seules dépenses ou frais engagés.

[8] Voir par exemple UNSA, nov. 2022, Indemnité télétravail : revalorisation de 15,2 %.

[9] Accord du 13 juillet 2021 relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique.

[10] D'une part, il satisfait aux impératifs de simplicité, de lisibilité tant pour les agents que pour les employeurs. D'autre part, il traduit également la recherche d'une indemnisation équilibrée des différentes formes du télétravail dans la fonction publique. Il est mis en œuvre dans la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière.

[11] Arrêté du 26 aout 2021 en application de l'article 4 du décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 portant création d'une allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats tel que modifié par l'arrêté du 26 août 2021 pris pour l'application du décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 relatif au versement de l'allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats. Par dérogation pour la seule année 2024,

Étant considéré comme remboursement forfaitaire de frais et pas comme un élément de rémunération, le forfait télétravail ne fait pas l'objet de majorations dans les territoires et collectivités d'outre-mer.

1.2.2. Le calcul du forfait télétravail est réalisé à partir des autorisations nécessaires pour mettre en place le télétravail

Le forfait télétravail est versé selon une périodicité trimestrielle[12], sur la base du nombre de jours de télétravail autorisés par l'employeur. Le cas échéant, il fait l'objet d'une régularisation au titre de l'année N au premier trimestre de l'année N+1, pour prendre en compte le nombre de jours réellement effectués et le plafond annuel[13].

Si la mission n'a pas pu établir comment était géré le forfait télétravail pour l'ensemble des ministères, le mode de gestion au sein du ministère de l'économie et des finances est le suivant :

- les agents saisissent leurs jours de télétravail dans l'outil SIRHIUS ;
- ces jours sont validés par le responsable hiérarchique ;
- les données sont extraites mensuellement et transmises au centre de service des ressources humaines en charge de la paye ;
- le plafond de 253,44€ correspondant à 88 jours est intégré dans l'outil de gestion, qui bloque automatiquement le versement une fois le plafond atteint. Il n'y a donc pas de régularisation à réaliser en année N+1.

1.2.3. Sauf exception, le forfait télétravail est assimilé à un remboursement de frais et donc exonéré de cotisations et d'impôt sur le revenu

De façon générale, le forfait télétravail est exonéré de cotisations et contributions sociales et d'impôt sur le revenu dans la mesure où il est assimilé à un remboursement de frais professionnels, dès lors que son montant est proportionné au nombre de jours effectivement télétravaillés, et ce malgré son caractère forfaitaire[14].

La réglementation prévoit une exception à ce principe : l'exonération de l'assiette de cotisations et contributions sociales et des prélèvements annexes s'applique dans la limite de 2,70 € par jour[15]. Depuis la revalorisation du montant forfaitaire journalier à 2,88 €, une part du forfait est ainsi soumise à cotisations sociales.

Arrêté du 3 avril 2024 relatif au montant plafond du « forfait télétravail » pour l'année 2024 (montant limite du « forfait télétravail » fixé à 282,24 euros).

[12] Article 5 du décret n° 2021-1123 du 26 août 2021 portant création d'une allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats.

[13] Arrêté du 26 aout 2021 relatif au versement de l'allocation forfaitaire de télétravail au bénéfice des agents publics et des magistrats.

[14] Bulletin officiel de la sécurité sociale, chapitre 7, 1810 : « *Alternativement au remboursement des frais professionnels exposés du fait du télétravail sur la base de leur valeur réelle, il est par ailleurs admis que le versement d'une allocation forfaitaire, dont le montant varie en fonction du nombre de jours télétravaillés, est réputée utilisée conformément à son objet* ».

[15] Bulletin officiel de la sécurité sociale, frais professionnels, chapitre 7, 1810 : *En cas d'allocation fixée par jour, cette allocation forfaitaire de télétravail est réputée utilisée conformément à son objet et exonérée de cotisations et contributions sociales dès lors que son montant journalier n'excède pas 2,70 euros, dans la limite de 59,40 euros.*

1.3. Le forfait télétravail ne se cumule pas avec des dispositifs de même nature

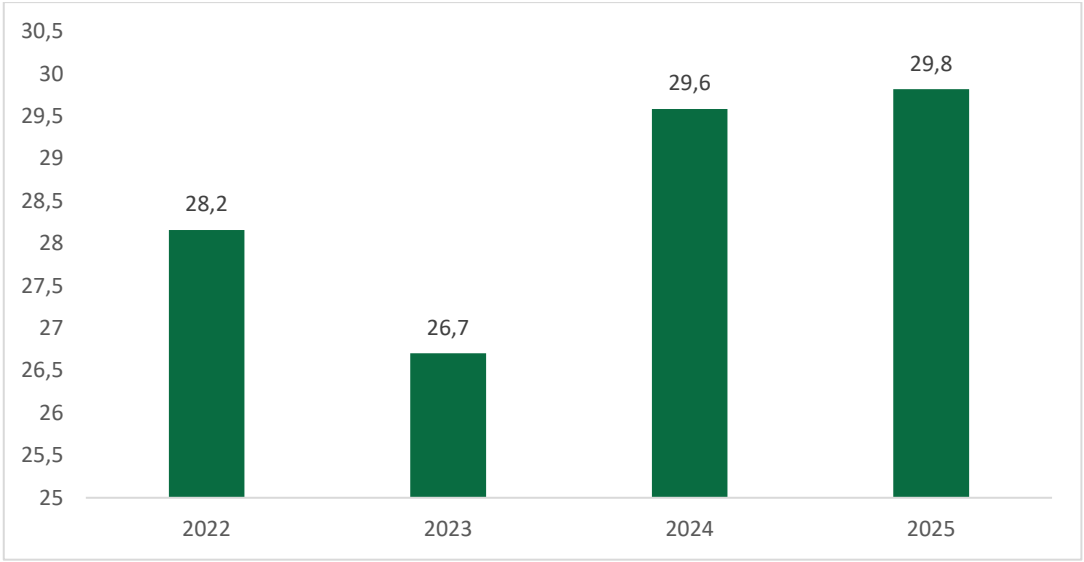
À la connaissance de la mission, le forfait télétravail est le seul dispositif indemnitaire dont l'objet est de prendre en charge les frais spécifiques liés au télétravail. Dans certains cas, les employeurs peuvent également participer à l'amélioration de l'ergonomie du poste de travail, par exemple en fournissant un poste informatique permettant l'exercice du télétravail pour des agents qui n'en étaient pas dotés[16].

2. Le coût du forfait télétravail apparait stable autour de 30 M€ par an, d'importantes différences existent entre ministères

2.1. Le forfait travail constitue une dépense à ce jour peu dynamique, mais d'importants viviers demeurent dans certains ministères

Les coûts associés au forfait télétravail sont relativement stables dans le temps, avec une amplitude de 10 % sur la période 2022-2025, et atteignent 29,8 M€ en 2025 (*cf.* graphique 1). Les variations constatées sont liées d'une part à des variations du nombre d'agents bénéficiaires (*cf.* graphique 2) ; d'autre part à des revalorisation du montant du forfait journalier qui est passé de 2,5 € à 2,88 € en 2023 ; enfin, pour la seule année 2024, à la révision du plafond d'indemnisation annuel maximal, porté à 282,24 €[17]

Graphique 1 : Montant total du forfait télétravail dans la fonction publique d'État, par année, en M€

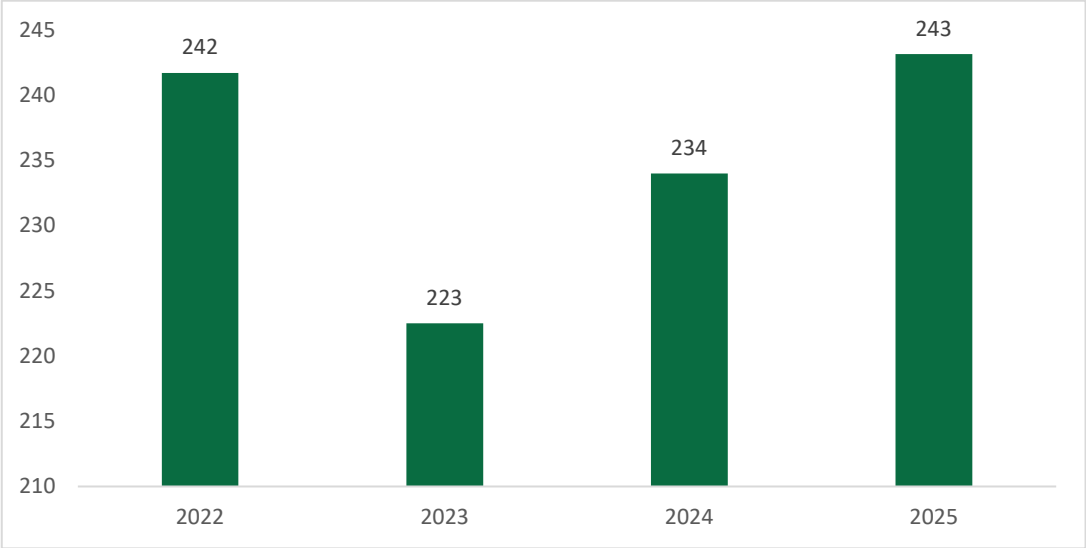


Source : données de paye via India Remu, périmètre de la paie sans ordonnancement préalable.

[16] Voir notamment l'accord du 13 juillet 2021 relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique, partie 9.

[17] Arrêté du 3 avril 2024 relatif au montant plafond du « forfait télétravail » pour l'année 2024.

Graphique 2 : Nombre de bénéficiaires uniques dans la fonction publique d'État, par année, en milliers :



Source : données de paye via India Remu, périmètre de la paie sans ordonnancement préalable.

La répartition des jours de télétravail indemnisés est fortement différenciée par ministère. Tout d'abord, le taux de postes télétravaillables varie entre 14 % au ministère de l'Éducation nationale et des sports et près de 100 % à la direction générale de l'Aviation civile ou au ministère de l'Économie et des finances. Ensuite, car la part d'agents télétravailleurs relativement aux postes télétravaillables semble elle-même liée à la sociologie et à l'organisation des ministères, le ministère des Affaires sociales et le ministère de la Transition écologique présentant des taux journaliers de télétravail sur fonctions télétravaillables respectivement de 22,9 % et 19,3 % (*cf.* tableau 1).

Tableau 1 : Comparaison de la pratique du télétravail entre ministères, sur la période du 1er avril 2024 au 31 mars 2025

	Effectif total (ETPT)	Effectif total hors fonctions non TT	Nombre d'agents télétravailleurs*	Montant en €	Taux journalier sur effectif total	Taux journalier sur fonction TT
Agriculture	28 863	19 499	8 712	1 079 564	6,2 %	9,2 %
Armées	60 775	58 243	19 969	2 049 506	5,6 %	5,8 %
Culture	8 991	7 665	5 076	629 021	11,6 %	13,6 %
DGAC	9 867	9 808	4 291	745 474	12,5 %	12,6 %
Éducation nationale et sports	1 042 198	150 095	17 999	2 588 201	0,4 %	2,9 %
Enseignement supérieur	4 960	3 442	2 135	267 511	8,9 %	12,9 %
Europe et affaires étrangères	3 698	3 676	2 789	261 369	11,7 %	11,8 %
Finances	122 190	121 983	87 819	10 780 549	14,6 %	14,6 %
Intérieur et outre-mer	193 242	193 177	27 133	3 137 494	2,7 %	2,7 %
Justice	91 262	81 549	27 175	2 182 296	4,0 %	4,4 %
Services du Premier ministre	9 868	9 853	5 840	920 390	15,4 %	15,4 %
Affaires sociales	12 568	12 530	10 030	1 735 922	22,8 %	22,9 %
Transition écologique	34 357	33 716	21 398	3 938 407	19,0 %	19,3 %

	Effectif total (ETPT)	Effectif total hors fonctions non TT	Nombre d'agents télétravailleurs*	Montant en €	Taux journalier sur effectif total	Taux journalier sur fonction TT
Total	1 622 917	705 314	240 366	30 315 702	3,1 %	7,1 %

Source : DGAFP.

Note de lecture : Le taux journalier de télétravail correspond au nombre de jours effectivement télétravaillés rapporté au nombre de jours travaillables moyens (base de calcul : 52 semaines, 25 jours de congés payés ouvrables, 14 jours de RTT et 11 jours fériés), soit de l'ensemble des agents, soit de ceux qui occupent des postes télétravaillables. Les fonctions civiles comptabilisées comme non télétravaillables par la DGAFP comprennent les enseignants du primaire, du secondaire et du supérieur, les élèves fonctionnaires, les agents hospitaliers et personnels médicaux, les magistrats de l'ordre judiciaire. Enfin, le périmètre du ministère de la défense ne comprend que les personnels civils.

Les seules exonérations de CSG et de CRDS portant sur le forfait télétravail représentent des moindres recettes pour les organismes de sécurité sociale à hauteur de 2,8 M€ en 2025. Les moindres recettes pour l'administration fiscale sont plus difficiles à chiffrer, au regard de l'absence de données fines sur les tranches imposables de chaque bénéficiaire du forfait télétravail. Une fourchette comprise entre trois et six millions d'euros peut être avancée en faisant l'hypothèse que le taux d'imposition marginal moyen est compris entre 10 % et 20 %.

Au total, ces exonérations qui découlent du fait que le forfait télétravail est assimilé à un remboursement de frais constituent des moindres recettes qui peuvent être estimées entre six et neuf millions d'euros en 2025.

Tableau 2 : coût estimé des différentes exonérations d'assiette

Impôt ou cotisation	Destination de l'impôt ou cotisation	Manque à gagner estimé en M€
CSG	Organismes de sécurité sociale	2,8
… dont CSG déductible	Organismes de sécurité sociale	*2,0*
… dont CSG non déductible	Organismes de sécurité sociale	*0,7*
CRDS	Organismes de sécurité sociale	0,1
Impôt sur le revenu	État	3-6

Source : Calculs mission.

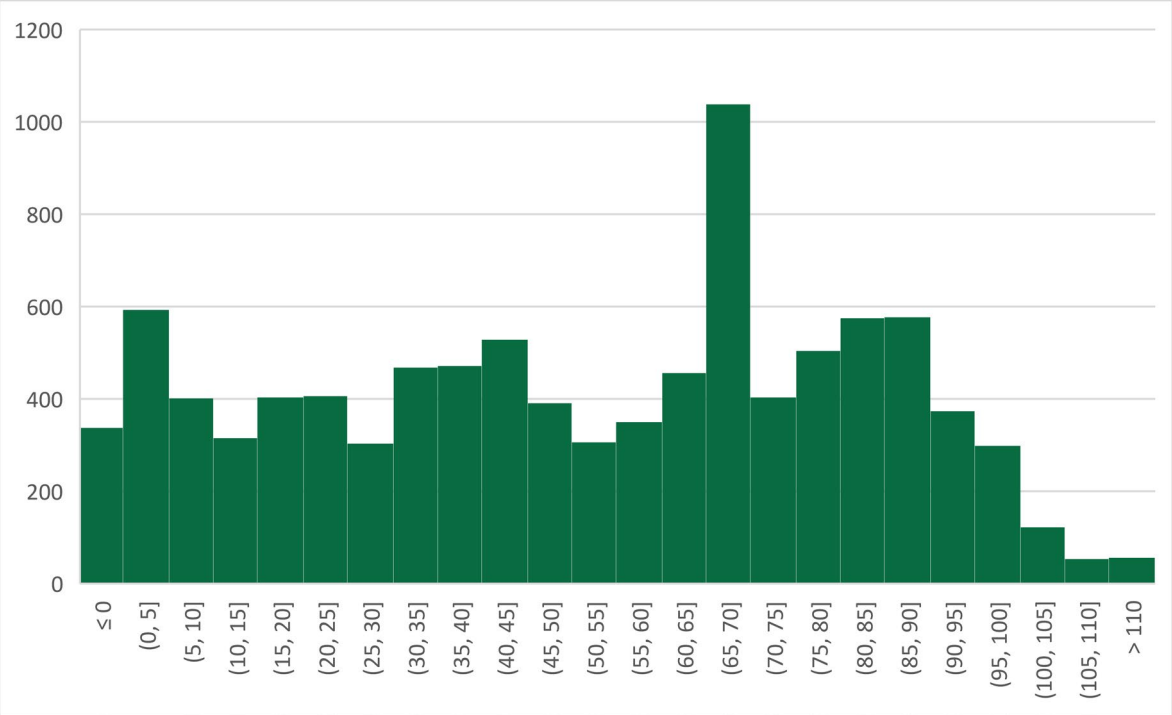
2.2. En fonction des pratiques professionnelles, le forfait télétravail peut représenter jusqu'à vingt euros par mois pour les agents bénéficiaires

Au sein de l'administration centrale du ministère de l'Économie et des finances, qui comprend 9 700 agents, la distribution du nombre de jours indemnisés est presque uniforme, entre zéro et 90 jours (*cf.* graphique 3). Si seulement 328 agents n'ont déclaré aucun jour de télétravail en 2025, certains le font de façon très ponctuelle (plus de 1300 agents sur 9700 télétravaillent ainsi moins de 10 jours par an). Pour ces agents qui télétravaillent moins de 10 jours par an, le forfait de télétravail représente un montant de moins de 3 € par mois.

D'autres agents, au contraire, télétravaillent de façon plus intensive, deux voire trois jours par semaine en moyenne. Ce sont ainsi 1 091 agents qui ont atteint ou dépassé le plafond[18] de 253 € en 2025. Pour ces agents, le forfait télétravail constitue un revenu complémentaire d'un peu plus de vingt euros par mois.

[18] Alors que le SIRH Sirhius a été programmé pour bloquer les versements au-delà de 88 jours indemnisés par an, la mission fait l'hypothèse que ces dépassements sont liés à des décalages interannuels, le dernier trimestre N-1 étant indemnisé en année N. Il pourrait ainsi se produire le cas où un agent serait indemnisé à hauteur par exemple de 30 jours pour le dernier trimestre N-1, puis de 88 jours pour les trois premiers trimestres de N. En année N,

Graphique 3 : Répartition du nombre de jours de télétravail indemnisés pour les agents du ministère de l'économie, administration centrale, 2025



Source : Mission, données de paye via *India Remu. Note de lecture : pour chaque tranche de jours indemnisés est indiqué le nombre d'agents qui se trouvent dans la tranche.*

3. Au-delà de la question de son montant, l'existence même d'un forfait venant compenser des charges liées aux conditions de travail à distance, lorsqu'elles résultent d'une demande de l'agent, se pose

3.1. La mission n'a pu établir si le forfait est en moyenne proportionné aux charges supplémentaires liées au télétravail

En l'absence de définition claire des charges supplémentaires que le forfait est censé compenser, et de données sur les pratiques individuelles des agents, il n'est pas possible d'évaluer si le forfait télétravail vient compenser de façon proportionnée les charges supplémentaires effectivement supportées par les agents, au moins en moyenne.

Pour les agents qui effectuent le trajet domicile travail au moyen de leur véhicule personnel, et qui habitent à une certaine distance de leur travail, il est ainsi possible que le télétravail représente une économie budgétaire, à laquelle vient s'ajouter le forfait télétravail.

3.2. Le coût de gestion marginal attribuable au forfait télétravail apparait limité, son calcul étant largement automatisable sous réserve d'interconnexion entre logiciels RH

Les étapes permettant d'établir le niveau du forfait télétravail sont les suivantes :

l'agent se verra indemniser l'équivalent de 118 jours, tandis qu'il ne percevra aucune indemnité au premier trimestre de N-1.

- autorisation de télétravail par l'autorité hiérarchique, pour une durée au plus annuelle, portant sur des jours fixes ou flottant ;
- saisie par l'agent de ses jours effectifs de télétravail dans l'outil de gestion RH ;
- validation des jours de télétravail par le supérieur hiérarchique direct, si flottant ;
- transfert des jours validés au gestionnaire RH qui établit trimestriellement le montant versé sur la base des jours autorisés ; calcule annuellement la régularisation du niveau du forfait en fonction (i). de la réalisation des jours autorisés indemnisés trimestriellement et (ii). du dépassement éventuel du plafond de 253,44€ soit l'équivalent de 88 jours de télétravail.

Si les trois premières étapes de la chaine présentent des coûts de gestion, fixes pour l'autorisation annuelle et proportionnels au nombre d'agents et au nombre de jours télétravaillés par agent pour les deux autres, elles ne sont pas imputables au forfait télétravail mais aux conditions de réalisation du télétravail dans la fonction publique, qui nécessitent une validation hiérarchique indépendante du versement du forfait.

La dernière étape présente un coût qui dépend du niveau d'automatisation, variable en fonction des SIRH. Au ministère de l'Économie et des finances, les jours posés et validés dans le logiciel SIRHIUS[19] sont automatiquement transmis au centre de service des ressources humaines et le montant du forfait automatiquement calculé sur cette base.

Une partie des ministères rencontrés a néanmoins signalé des difficultés importantes en gestion liées à la prise en compte des jours effectifs de télétravail en lieu et place des jours autorisés, qui peuvent être liées à une absence d'urbanisation entre le SI de temps de travail et celui de gestion de la paye ne permettant pas d'automatiser le processus de paye et nécessitent des saisines manuelles.

3.3. Le dispositif est facilement appréhendable par l'agent

Le montant de la prime est totalement transparent pour l'agent, qui peut estimer avec une grande fiabilité son gain.

Il est en revanche probable que la différence entre la borne journalière d'exonération des contributions sociales (2,70€) et le montant journalier du forfait (2,88€) apparu depuis la revalorisation journalière du forfait soit moins bien appréhendée par les agents.

3.4. Alors que le télétravail résulte d'une volonté de l'agent, la question de sa compensation se pose

En termes de frais de gestion, il apparait possible de simplifier le travail des gestionnaires RH, de l'une des deux manières suivantes :

- automatisation complète du calcul du forfait sur la base des saisies et validations de jours par le supérieur hiérarchique, ce qui peut présenter un coût de développement dans certains ministères ;

[19] Système d'information des ressources humaines de certains ministères dont le ministère de l'économie et des finances.

- forfaitisation de l'indemnité sur la base des jours autorisés en début d'année. Cette solution présente l'avantage de ne plus tenir compte du décompte réel, sans pour autant exonérer les agents de déposer et de faire valider leurs jours de télétravail par leur hiérarchie. Par ailleurs, elle présente un aléa moral important, les agents ayant intérêt à demander un nombre de jour maximal en début d'année pour majorer leur indemnité.

A défaut, il pourrait être possible de simplifier les règles de gestion, par exemple en supprimant le nombre maximal de jours indemnisables. Cela aurait en revanche pour conséquence d'augmenter le coût global du forfait télétravail.

Par ailleurs, il serait pertinent de questionner le fondement même de cette indemnité, et de définir précisément les charges qu'elle est censée compenser pour pouvoir évaluer si le montant du forfait est proportionné au surcoût moyen engendré par le télétravail. Pour certains agents, le télétravail permet en effet de limiter les dépenses (notamment associées aux déplacements domicile travail) et d'améliorer les conditions de vie en limitant les temps de transport domicile travail. De ce fait, **la question même de la compensation de conditions de travail particulières qui résultent d'une demande de l'agent se pose**. Séparer les cas de télétravail réguliers à la demande de l'agent (pour lesquels il a *a priori* un intérêt) et les cas exceptionnels, imposés par l'administration (pics de pollution, canicule, COVID par exemple), en indemnisant les seconds et pas les premiers, pourrait constituer une réponse adaptée.

MONOGRAPHIE III

Forfait mobilités durables

SOMMAIRE

1. INSTITUÉ EN 2021, LE FORFAIT MOBILITÉS DURABLES EST CUMULABLE AVEC D'AUTRES INDEMNITÉS VERSÉES PAR L'ÉTAT EMPLOYEUR ET FAIT L'OBJET D'EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES 1

1.1. Le forfait mobilités durables, à l'assiette volontairement étendue, devait contribuer à engager le report modal vers les mobilités douces sur les trajets domicile travail 1

1.1.1. Le forfait mobilités durables constitue la déclinaison pour la fonction publique d'une partie de la loi d'orientation et des mobilités de 2019 1

1.1.2. Le public éligible comprend l'ensemble des agents qui doivent se rendre sur leur lieu de travail par leurs propres moyens 1

1.1.3. L'objectif assigné à ce dispositif est de contribuer au report modal vers les mobilités douces pour les trajets domicile travail 2

1.2. Le forfait est versé annuellement sur la base du nombre de trajets déclarés par les agents *via* une déclaration sur l'honneur 2

1.2.1. Le bénéficiaire doit justifier de ses déplacements sur la base d'une déclaration sur l'honneur annuelle 2

1.2.2. Le montant du forfait dépend du nombre déclaré de déplacements annuels domicile travail au moyen de mobilités douces 3

1.2.3. Le forfait mobilités durables est exonéré de cotisations sociales et d'impôts sur le revenu 3

1.3. Le forfait mobilités durables est cumulable avec le remboursement des forfaits RATP et SNCF 4

2. LE COÛT DU FORFAIT MOBILITÉS DURABLES EST EN FORTE CROISSANCE, EN LIEN AVEC L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES 4

2.1. La dépense liée au forfait mobilités durables atteint 63 M€ pour 231 000 agents bénéficiaires en 2025, soit plus de 10 % des effectifs de la fonction publique d'État 4

2.2. La plupart des bénéficiaires perçoivent le montant maximal, les mobilités douces constituant donc leur principal mode de déplacement domicile travail ... 7

3. FACILE À MOBILISER POUR L'AGENT ET COÛTEUX POUR LE GESTIONNAIRE, LA PERTINENCE DU FORFAIT MOBILITÉS DURABLES DOIT ÊTRE INTERROGÉE AU REGARD DE SA CAPACITÉ À ENGAGER LE REPORT MODAL VERS LES MOBILITÉS DOUCES 7

3.1. Aucune donnée ne permet d'attester que le forfait mobilités durables a contribué à changer les habitudes des agents de la fonction publique 7

3.2. Le forfait mobilités durables est un dispositif par nature coûteux en gestion pour l'administration et difficilement contrôlable 7

3.3. Pour l'agent, le dispositif est facilement appréhendable et peu coûteux en termes administratif 9

3.4. Une étude d'impact doit être réalisée pour apprécier la pertinence du maintien du forfait 9

1. Institué en 2021, le forfait mobilités durables est cumulable avec d'autres indemnités versées par l'État employeur et fait l'objet d'exonérations fiscales et sociales

1.1. Le forfait mobilités durables, à l'assiette volontairement étendue, devait contribuer à engager le report modal vers les mobilités douces sur les trajets domicile travail

1.1.1. Le forfait mobilités durables constitue la déclinaison pour la fonction publique d'une partie de la loi d'orientation et des mobilités de 2019

La possibilité pour l'employeur de compenser tout ou partie des frais engagés par les salariés à l'occasion des déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail *via* des mobilités douces[1] a été prévue par la loi d'orientation des mobilités du 24 décembre 2019.

Le décret du 9 mai 2020 modifié par le décret du 13 décembre 2022 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État (FPE) a décliné cette loi et l'a rendue obligatoire pour les agents publics de la FPE, en venant créer un forfait mobilités durables. Le décret[2] du 13 décembre 2022 est venu étendre le périmètre du forfait à de nouveaux modes de transport à mobilité douce, et notamment aux déplacements réalisés par les agents à l'aide d'un engin de déplacement personnel motorisé ou en recourant à un service d'autopartage. Il a également autorisé le cumul avec le remboursement mensuel des frais de transport domicile travail. Des dispositifs équivalents existent également pour les agents de la fonction publique territoriale (FPT)[3] et de la fonction publique hospitalière (FPH)[4].

1.1.2. Le public éligible comprend l'ensemble des agents qui doivent se rendre sur leur lieu de travail par leurs propres moyens

Le forfait mobilités durables s'applique de façon large au sein de la fonction publique d'État : sont concernés aussi bien les personnels civils et militaires, que les agents titulaires et les contractuels, y compris de droit privé (apprentis, contrats aidés, etc.). Les établissements publics, autorités indépendantes et groupements d'intérêt public peuvent également attribuer un forfait mobilités durables sous réserve d'une délibération en ce sens de leur conseil d'administration ou de leur collège[5].

Les cas d'exclusion du bénéfice du forfait mobilités durables sont précisés à l'article 9 du décret du 9 mai 2020. Il s'agit :

- des agents bénéficiant d'un logement de fonction sur leur lieu de travail ;

---

[1] Notamment cycle ou cycle à pédalage assisté personnel ou en tant que conducteur ou passager en covoiturage, ou en transports publics de personnes à l'exception des frais d'abonnement mentionnés à l'article L. 3261-2 du code du travail, et de façon plus générale tout autre mode de mobilité défini par le décret forfait mobilités durables.

[2] Décret n° 2022-1562 du 13 décembre 2022 modifiant le décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État.

[3] Décret n° 2022-1557 du 13 décembre 2022 modifiant le décret n° 2020-1547 du 9 décembre 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique territoriale.

[4] Décret n° 2022-1560 du 13 décembre 2022 modifiant le décret n° 2020-1554 du 9 décembre 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans les établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux.

[5] Article 1 du décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État.

- des agents bénéficiant d'un véhicule de fonction ;
- des agents transportés gratuitement par leur employeur ;
- des personnels bénéficiant de l'allocation spéciale en faveur des agents en service à l'intérieur de la zone de compétence de l'autorité organisatrice des transports parisiens qui, en raison de l'importance de leur handicap, ne peuvent utiliser les transports en commun[6].

1.1.3. L'objectif assigné à ce dispositif est de contribuer au report modal vers les mobilités douces pour les trajets domicile travail

Le ministère de la Transition écologique présente le forfait mobilités durables comme l'un des outils visant à engager une transition vers une mobilité plus propre[7]. En particulier, il doit permettre, en articulation avec d'autres dispositifs[8], d'augmenter le niveau de recours aux modes de transports alternatifs et durables listés dans le décret du 13 décembre 2022[9], à savoir :

- cycle ou cycle à pédalage assisté personnel ;
- conducteur ou passager en covoiturage ;
- engin de déplacement personnel motorisé : trottinettes, mono-roues, gyropodes, *hoverboard* ;
- cyclomoteur, motocyclette, engin de déplacement motorisé ou non, loué ou mis à disposition en libre-service. Lorsque ces engins sont motorisés, le moteur ou l'assistance doivent être non thermiques ;
- service d'autopartage, à condition que les véhicules mis à disposition soient des véhicules à faibles émissions.

1.2. Le forfait est versé annuellement sur la base du nombre de trajets déclarés par les agents *via* une déclaration sur l'honneur

1.2.1. Le bénéficiaire doit justifier de ses déplacements sur la base d'une déclaration sur l'honneur annuelle

Le forfait mobilités durables est versé en année N+1, sur la base d'une déclaration sur l'honneur adressée à l'employeur au plus tard le 31 décembre de l'année N. Cette déclaration sur l'honneur doit notamment indiquer les modes de transport éligibles utilisés et le nombre de jours de déplacements réalisés à l'aide de ces moyens de transport. La donnée du nombre de jours de déplacement concernés permet à l'administration gestionnaire de calculer le montant de l'indemnité[10].

---

[6] Décret du 1er juillet 1983.

[7] Site du MTE, consulté le 30 juin 2026.

[8] Création d'un fonds vélo de 350 M€, lutte contre le vol avec la généralisation progressive du marquage des vélos et des stationnements sécurisés, création du forfait mobilités durables, généralisation du savoir-rouler à l'école.

[9] Décret n° 2022-1562 du 13 décembre 2022 modifiant le décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État.

[10] BOSS 1160 la mise en œuvre du dispositif est conditionnée par la fourniture par le salarié selon une périodicité au moins annuelle d'une attestation sur l'honneur du salarié ou d'un justificatif de l'utilisation des modes de transport ouvrant droit à la prise en charge dans le cadre du forfait mobilités durables.

Pour les modes de transport éligibles autres que le vélo et les engins de déplacement personnel motorisés[11], le gestionnaire est tenu d'effectuer un contrôle et de demander à l'agent des justificatifs complémentaires (relevés de facture, attestation sur l'honneur du covoitureur, attestation d'abonnement à un service de location ou de mise à disposition d'engins de déplacement).

1.2.2. Le montant du forfait dépend du nombre déclaré de déplacements annuels domicile travail au moyen de mobilités douces

Le montant de l'indemnité est forfaitaire. Il dépend d'un unique paramètre, à savoir le nombre de déplacements domicile travail réalisés par le biais de mobilités douces dans l'année. Ce montant est défini de la manière suivante[12] :

- 100 € lorsque le nombre de déplacements est compris entre 30 et 59 jours ;
- 200 € lorsque le nombre de déplacements est compris entre 60 et 99 jours ;
- 300 € lorsque le nombre de déplacements est d'au moins 100 jours.

Le sujet de l'ajout de critères complémentaires a été évoqué à l'occasion de questions au Gouvernement. M[me] Spillebout, députée, a notamment proposé sans que cela soit retenu d'introduire un critère de distance pour le versement de l'indemnité, en pointant le fait que les agents habitant à proximité de leur lieu de travail et s'y rendant à pied pourraient bénéficier du forfait[13] sans engager de frais liés aux transports.

1.2.3. Le forfait mobilités durables est exonéré de cotisations sociales et d'impôts sur le revenu

A l'instar des indemnités visant à rembourser les frais liés au transport entre le domicile et le travail, les montants perçus au titre du forfait mobilités durables sont exclus de l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques au titre du 19 ter b de l'article 81 du code général des impôts (CGI).

Ils sont également exclus de l'assiette des contributions sociales[14], dans la limite où la somme cumulée du forfait mobilités durables et du remboursement partiel des titres d'abonnement de transport liés au trajet domicile travail ne dépasse pas 900 € par an. La part excédentaire est soumise à cotisations, contributions sociales et prélèvements annexes.

---

[11] « L'attestation sur l'honneur déposée par l'agent suffit en principe pour justifier de l'utilisation d'un vélo (électrique ou non) personnel ou d'un engin de déplacement personnel motorisé. Néanmoins, cette utilisation peut faire l'objet d'un contrôle de la part de l'employeur, qui peut demander la production de tout justificatif utile », d'après la foire aux questions publiée sur le site du MTE.

[12] Arrêté du 13 décembre 2022 modifiant l'arrêté du 9 mai 2020 pris pour l'application du décret n 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État.

[13] Le déplacement à pied n'est néanmoins pas prévu dans le décret.

[14] Bulletin officiel de la sécurité sociale Frais professionnels - Boss.gouv.fr

1.3. Le forfait mobilités durables est cumulable avec le remboursement des forfaits RATP et SNCF

Le forfait mobilités durables est cumulable avec le remboursement partiel des titres d'abonnement de transport correspondant aux déplacements effectués par les agents publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail prévus par le décret du 21 juin 2010[15]. Ce remboursement partiel couvre notamment les cartes et abonnements annuels, mensuels ou hebdomadaires délivrés par la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et la Société nationale des chemins de fer (SNCF) ainsi que les abonnements à un service public de location de vélos[16].

2. Le coût du forfait mobilités durables est en forte croissance, en lien avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires

2.1. La dépense liée au forfait mobilités durables atteint 63 M€ pour 231 000 agents bénéficiaires en 2025, soit plus de 10 % des effectifs de la fonction publique d'État

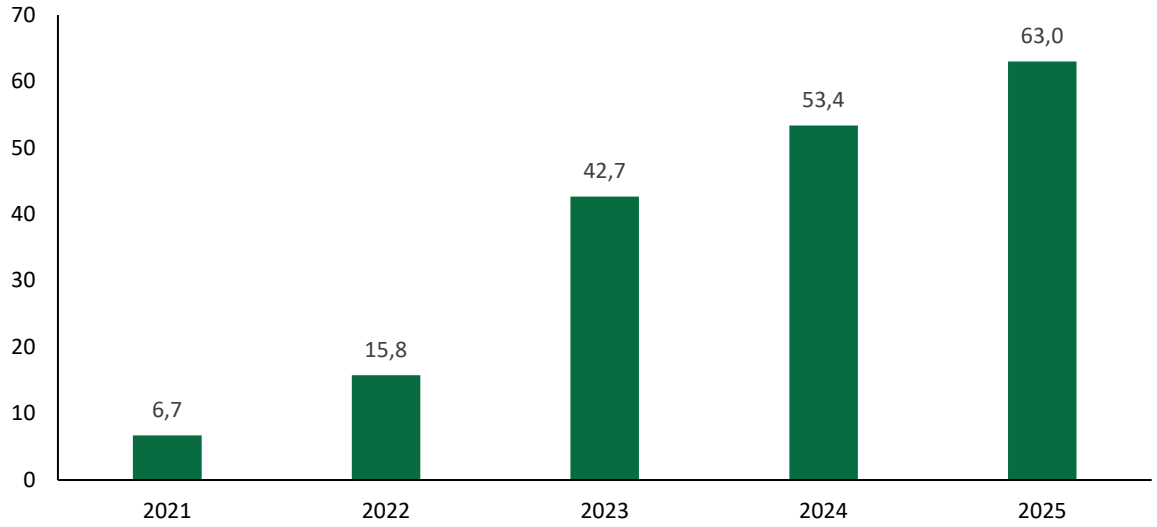
Introduit en 2021, le forfait mobilités durables a connu une forte progression tant en termes de montants engagés que d'agents bénéficiaires. **Entre 2021, première année de son application, et 2025, les montants versés sont ainsi passés de 6,7 M€ à 63 M€.** La progression a été particulièrement importante en 2023 (portant sur des déplacement réalisés en 2022), vraisemblablement en lien avec l'élargissement des modes de transport pris en compte et l'ajout de la possibilité de cumuler forfait mobilités durables et remboursement des frais de transports publics ou d'abonnement à un service public de location de vélos[17].

[15] Décret n° 2022-1562, décret n° 2022-1557 et décret n° 2022-1560 autorisant le cumul, pour la FPE, FPT et FPH respectivement.

[16] Le décret n° 2022-1562 dispose que « le versement du forfait mobilités durables est cumulable avec le versement mensuel de remboursement des frais de transports publics ou d'abonnement à un service public de location de vélos prévus par le décret du 21 juin 2010 susvisé. Toutefois, un même abonnement ne peut donner lieu à une prise en charge au titre du décret du 21 juin 2010 précité et à une prise en charge au titre du présent décret. »

[17] Décret n° 2022-1562 du 13 décembre 2022 modifiant le décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État.

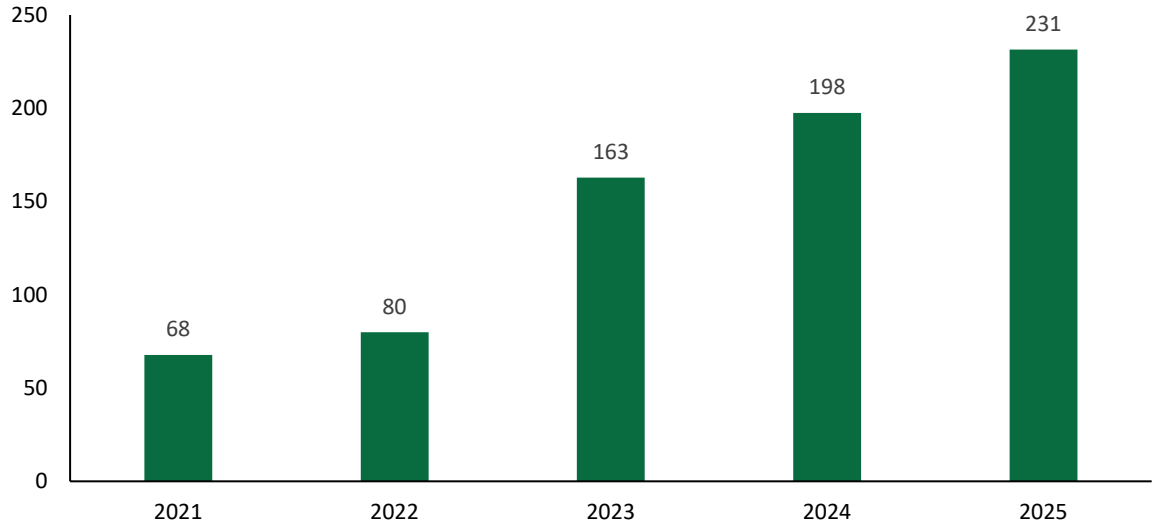
Graphique 1 : Montant total du forfait mobilités durables dans la fonction publique d'État, par année, en M€



Source : Données de paye via India Rému, périmètre de la paie sans ordonnancement préalable.

Le nombre de bénéficiaires a également cru, dans des proportions comparables, passant de 68 000 agents en 2021 à 231 000 agents en 2025, ce qui représente plus de 10 % des agents de la fonction publique d'État. Dans le même temps, le nombre de bénéficiaires des indemnités de remboursement domicile travail est passé de 310 000 à 373 000 agents, augmentation essentiellement portée par les agents situés hors Ile de France.

Graphique 2 : Nombre de bénéficiaires uniques dans la fonction publique d'État, par année, en milliers



Source : Données de paye via India Rému. périmètre de la paie sans ordonnancement préalable.

Tableau 1 : Taux de pénétration du forfait mobilités durables dans les principaux ministères

Ministère	Nombre de bénéficiaires 2025	Montant 2025 en €	Montant moyen versé en €	Part d'agents bénéficiaires
Europe et affaires étrangères	271	71 100	262	3%
Culture	1 471	400 600	272	14%
Agriculture, souveraineté alimentaire et forêt	2 947	780 100	265	8%
Affaires sociales	1 780	474 000	266	12%
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche et sports	151 775	41 521 922	274	12%
Economie et finances	21 025	5 346 955	254	14%
Intérieur, outre-mer et décentralisation	29 493	8 108 148	275	11%
Justice	11 699	3 265 327	279	11%
Services du Premier ministre	1 500	409 650	273	12%
Armées et anciens combattants	9 384	2 617 353	279	13%

Source : Données de paye via India Rému, périmètre de la paie sans ordonnancement préalable.

Du fait de son poids en nombre d'agents, le ministère de l'Éducation nationale représente à lui seul près des deux tiers du nombre de bénéficiaires et des dépenses du forfait en 2025 (41 M€, *cf.* tableau 1). Ce n'est en revanche pas le ministère ou la participation est la plus intense ; 12 % des agents de l'Éducation nationale qui ont bénéficié du forfait mobilités durables en 2025, contre 14 % au ministère de la Culture et au sein du ministère de l'Économie et des finances.

En termes de montant perçu par agent, les résultats sont relativement homogènes entre ministères, avec des montant moyens compris entre 250 € et 280 €. **De fait, la plupart des bénéficiaires déclarent plus de 100 jours éligibles par an.**

Tableau 2 : coût estimé des différentes exonérations d'assiette

Impôt ou cotisation	Destination de l'impôt ou cotisation	Manque à gagner estimé en M€
CSG	Organismes de sécurité sociale	5,8
… dont CSG déductible	Organismes de sécurité sociale	*4,3*
… dont CSG non déductible	Organismes de sécurité sociale	*1,5*
CRDS	Organismes de sécurité sociale	0,3
Impôt sur le revenu	État	5-10

Source : Calculs mission.

Les exonérations sur les seuls champs de la CSG et de CRDS représentent des moindres recettes pour les organismes de sécurité sociale à hauteur de 6,1 M€ en 2025. Les moindres recettes pour l'administration fiscale sont plus difficiles à chiffrer, au regard de l'absence de données fines sur les tranches imposables de chaque bénéficiaire du forfait mobilité durable. Une fourchette comprise entre cinq et dix millions d'euros peut être avancée en faisant l'hypothèse que le taux d'imposition moyen est compris entre 10 % et 20 %.

Au total, ces exonérations fiscales et sociales au titre du forfait mobilités durables constituent donc des moindres recettes qui peuvent être estimées entre onze et seize millions d'euros en 2025.

2.2. La plupart des bénéficiaires perçoivent le montant maximal, les mobilités douces constituant donc leur principal mode de déplacement domicile travail

Pour les agents qui bénéficient du forfait mobilités durables, les mobilités douces constituent le principal mode de transport. En effet, le montant moyen par agent s'échelonne selon les ministères entre 254 et 279 € (*cf.* tableau 1) ; la majorité des bénéficiaires devant donc bénéficier du montant plafond de 300 €.

3. Facile à mobiliser pour l'agent et coûteux pour le gestionnaire, la pertinence du forfait mobilités durables doit être interrogée au regard de sa capacité à engager le report modal vers les mobilités douces

3.1. Aucune donnée ne permet d'attester que le forfait mobilités durables a contribué à changer les habitudes des agents de la fonction publique

Le principal objectif fixé par le ministère de la Transition écologique au forfait mobilités durables est d'augmenter la part des déplacements domicile travail via des mobilités douces (vélo notamment) ou via le covoiturage. Or, le mode de gestion du forfait mobilités durables, avec un versement *a posteriori*, suppose d'avoir adopté une mobilité douce et le cas échéant supporté un coût d'investissement au moins un an avant de recevoir le forfait. Dans ce cadre, son caractère incitatif mérite d'être questionné, pour déterminer si le forfait augmente réellement la part modale des mobilités douces, ou s'il vient plutôt récompenser des comportements d'agents qui s'étaient déjà convertis aux mobilités douces, ou dans le plus pessimiste des scénarios des attestations sur l'honneur opportunistes.

L'absence de données concernant l'évolution de la part des déplacements domicile travail en fonction du mode de transport ne permet pas de mesurer l'effet de ce forfait. Les derniers chiffres disponibles à la connaissance de la mission concernant l'usage du vélo datent de 2022 et indiquent. Le vélo représente le mode de transport principal pour 3,3 % des actifs en France, sans néanmoins se limiter aux seuls déplacements domicile travail[18]. Concernant le covoiturage dans le monde professionnel, l'enquête mobilité de 2018–2019 indique qu'une part minoritaire des déplacements professionnels en voiture sont covoiturés (respectivement 12 % et 33 % selon qu'il s'agisse d'un trajet de courte ou longue distance)[19]. En tout état de cause, il n'est pas possible en l'état de mettre en relation ces chiffres avec ceux du nombre de bénéficiaires du forfait mobilités durables, et encore moins d'inférer une dynamique du report modal sur les trajets domicile travail en lien avec la mise place du forfait mobilités durables, sujet qu'il serait intéressant d'étudier.

3.2. Le forfait mobilités durables est un dispositif par nature coûteux en gestion pour l'administration et difficilement contrôlable

Par nature, le forfait mobilités durables nécessite la production d'un acte (déclaration sur l'honneur) par l'agent à un rythme annuel. Cet acte doit être traité par le gestionnaire RH qui en déduit le montant du forfait. Sous réserve d'une bonne application des textes, cela a conduit à la production et au traitement d'au moins 231 000 déclarations sur l'honneur en 2025 correspondant au nombre de bénéficiaires (le nombre de refus n'étant pas connu).

---

[18] Déplacements domicile-travail

[19] Cité dans Datalab, Se déplacer en voiture : seul, à plusieurs ou en covoiturage ?, juillet 2022.

Les éventuels contrôles d'effectivité apparaissent peu réalisables en pratique, surtout *a posteriori*. Ils pourraient pourtant être réalisés de manière ciblée, notamment pour les agents qui cumulent plusieurs dispositifs. **Le cumul du forfait avec le remboursement d'abonnement de transport et l'indemnité de télétravail est en effet la règle plus que l'exception, ce qui pourrait faire l'objet de contrôle de cohérence.**

En effet, au sein de l'administration centrale des seuls ministères Économiques et financiers (MEF), ces trois dispositifs se recoupent très largement : parmi les 2 091 agents bénéficiaires du forfait mobilités durables, 89 % perçoivent également l'indemnité de télétravail, 42 % perçoivent le remboursement de leur abonnement de transport et 38 % cumulent les trois vecteurs (*cf.* tableau 3).

Tableau 3 : Cumul des trois vecteurs de rémunération lié au remboursement du trajet domicile-travail, administration centrale du MEF en 2025

	Situation	Agents	Part
En part de l'effectif de l'administration centrale	Au moins un des trois vecteurs	10 636	87 %
	… dont un seul vecteur	4 904	40 %
	… dont deux vecteurs	4 942	41 %
	… dont les trois vecteurs	790	7 %
En part des bénéficiaires du FMD	cumulant l'indemnité de télétravail	1 863	89 %
	cumulant le remboursement d'abonnement de transport	868	42 %
	cumulant les deux	790	38 %

Source : Mission d'après données India Rému.

Si le cumul intégral du forfait avec le remboursement d'abonnement de transport est autorisé[20], et que rien n'interdit de télétravailler tout en pratiquant une mobilité douce les jours de présence sur le lieu de travail, un agent ne peut, le même jour, télétravailler et se déplacer en vélo ou en covoiturage. **Le croisement des trois vecteurs fait ainsi apparaître des situations dans lesquelles le cumul atteint ses limites de cohérence**. Une vingtaine d'agents déclarent ainsi un volume de mobilités douces apparemment non compatible avec leur volume de télétravail[21] : tous relèvent de la tranche supérieure du forfait (300 €, soit au moins 100 jours de déplacement déclarés), alors que leur nombre de jours de présence sur site (nombre de jours travaillés estimés, déduit du nombre de jours télétravaillés déclarés) est inférieur à ce seuil. Vingt-quatre agents cumulent par ailleurs les trois indemnités tout en télétravaillant plus de la moitié de leurs jours travaillés.

Un contrôle de cohérence automatisé, construit à partir des données de paye et croisant pour chaque agent l'indemnité de télétravail, le remboursement d'abonnement de transport, le forfait mobilités durables déclaré, ainsi que les indemnités kilométriques, permettrait de cibler les déclarations arithmétiquement incohérentes, et d'orienter des éventuels contrôles sur ces cas à risque.

[20] Décret n° 2022-1557 du 13 décembre 2022.

[21] Le repérage de ces cas dépend du nombre de jours effectivement travaillés retenu : 17 agents pour une hypothèse centrale de 206 jours (après congés et RTT).

3.3. Pour l'agent, le dispositif est facilement appréhendable et peu coûteux en termes administratif

Le montant de la prime est totalement transparent pour l'agent, qui peut estimer avec une grande fiabilité son espérance de gain. De plus, la démarche administrative permettant de réaliser une demande d'indemnité est légère ; selon le mode de mobilité déclaré, elle ne nécessite que de réaliser une attestation sur l'honneur, ou de fournir une facture justificative.

Il est en revanche probable que la borne supérieure d'exonération des contributions sociales[22], liée au cumul du forfait mobilités durables et du remboursement partiel des titres d'abonnement de transport liés au trajet domicile travail soit mal appréhendée par les agents.

3.4. Une étude d'impact doit être réalisée pour apprécier la pertinence du maintien du forfait

La réforme du régime socio fiscal de ce forfait pourrait *a minima* être étudiée, pour qu'il rentre dans l'assiette à la fois des cotisations et contributions sociales et de l'impôt sur le revenu. En effet, le forfait mobilité pourrait ne pas être considéré comme un remboursement de frais, dans la mesure où il n'est pas corrélé aux frais réellement engagés par l'agent. L'utilisation d'un cycle dont l'agent était déjà propriétaire, par exemple, peut constituer une charge dont le coût réel est inférieur à 300 € par an.

Au vu de la dynamique haussière importante de la dépense associée au forfait, une étude au regard des éléments suivants devrait par ailleurs être réalisée :

- le forfait mobilités durables permet-il d'atteindre l'objectif initialement fixé, à savoir de contribuer à augmenter la part des mobilités douces dans les trajets domiciles travail ?
- le barème en place permet-il d'indemniser les agents publics des coûts correspondants à l'usage de ces mobilités douces ?
- en l'absence de mécanisme de contrôle efficace, le taux de fraude est-il raisonnable ? Un travail de contrôle par échantillonnage ou une enquête sur les modes de transport au sein des ministères pourrait être réalisée.

Une réponse négative à l'une des deux questions *supra* serait de nature à revoir en profondeur le dispositif. Il pourrait notamment être envisagé d'intégrer le forfait mobilité durable au sein d'un dispositif global de remboursement domicile travail, avec un choix pour l'agent du mode de transport qu'il souhaite voir compenser.

[22] Bulletin officiel de la sécurité sociale Frais professionnels - Boss.gouv.fr

MONOGRAPHIE IV

Indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée

SOMMAIRE

1. INSTITUÉE EN 2018 ET CALCULÉE SUR LA BASE DE LA RÉMUNÉRATION BRUTE, L'INDEMNITÉ COMPENSATRICE DE LA HAUSSE DE LA CSG VISE À MAINTENIR LE NIVEAU DE RÉMUNÉRATION DES AGENTS 1

1.1. Dans un contexte de hausse des cotisations, l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG a été créée pour maintenir le niveau de rémunération des agents en place mais s'applique également, sous certaines conditions, aux nouveaux entrants 1

1.1.1. Cette indemnité a été créée fin 2017 pour compenser la hausse du taux de la CSG 1

1.1.2. Le régime de bénéficiaires dit « historique » constitue un stock fermé, mais le dispositif continue à s'appliquer à certaines catégories recrutées après 2018 1

1.1.3. L'indemnité poursuit un double objectif de maintien du pouvoir d'achat et d'équité avec le secteur privé 2

1.2. Versée mensuellement sur la base de la rémunération brute, l'indemnité est soumise à cotisations 2

1.2.1. L'assiette servant au calcul de l'indemnité est réévaluée annuellement sur la base des éléments de rémunération soumis à CSG 2

1.2.2. L'indemnité est soumise à CSG, CRDS et n'ouvre pas de droits à pensions pour les agents titulaires 4

1.3. L'IC-CSG constitue une compensation parmi d'autres garanties de pouvoir d'achat 5

2. LA DÉPENSE LIÉE À L'IC-CSG AUGMENTE DEPUIS 2021 MALGRÉ UNE LÉGÈRE DIMINUTION DES EFFECTIFS BÉNÉFICIAIRES 5

3. PRÉSENTANT DES COÛTS DE GESTION ÉLEVÉS ET D'UNE LISIBILITÉ INCERTAINE, L'INDEMNITÉ POURRAIT ÊTRE MISE EN EXTINCTION POUR LES NOUVEAUX ARRIVANTS ET SIMPLIFIÉE POUR LE CONTINGENT HISTORIQUE 8

3.1. La neutralité de la réforme de 2018 est *a priori* préservée pour le stock historique de bénéficiaires, grâce à l'indexation annuelle du montant 8

3.2. De par ses conditions différenciées de calcul selon l'année d'entrée dans la fonction publique, l'IC-CSG fragilise l'équité entre générations 8

3.3. L'indemnité présente des coûts de gestion et une lisibilité incertaine pour les bénéficiaires 9

3.4. Pistes d'évolution : d'une extinction du régime historique à l'intégration dans le régime indiciaire 9

1. Instituée en 2018 et calculée sur la base de la rémunération brute, l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG vise à maintenir le niveau de rémunération des agents

1.1. Dans un contexte de hausse des cotisations, l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG a été créée pour maintenir le niveau de rémunération des agents en place mais s'applique également, sous certaines conditions, aux nouveaux entrants

1.1.1. Cette indemnité a été créée fin 2017 pour compenser la hausse du taux de la CSG

L'article 8 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018[1] a relevé de 1,7 point le taux de la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus d'activité au 1er janvier 2018, le portant de 7,5 % à 9,2 %, dans le cadre d'un transfert du financement de la protection sociale des cotisations sociales vers la CSG. Pour les salariés du secteur privé, cette hausse a été neutralisée par la suppression concomitante de cotisations salariales maladie et chômage. Les agents titulaires[2] n'étant pas redevables de ces cotisations, le Gouvernement a supprimé à leur profit la contribution exceptionnelle de solidarité (CES) de 1 %. Cette seule suppression ne compensant pas intégralement la hausse de la CSG, l'article 113 de la Loi de financement de la sécurité sociale a institué une indemnité compensatrice de la hausse de la CSG (IC-CSG). Cette indemnité vise donc à éviter la baisse de rémunération nette des agents, du fait de la hausse de la CSG.

Le dispositif a été mis en œuvre par le décret n° 2017-1889 du 30 décembre 2017 et précisé par la circulaire de la DGAFP du 15 janvier 2018. Il a été modifié par le décret n° 2019-1595 du 31 décembre 2019, puis par le décret n° 2020-1626 du 18 décembre 2020, qui ont, respectivement, mis en place une réévaluation de montant indemnitaire au 1er janvier 2020 et une réévaluation annuelle de l'indemnité en fonction de l'évolution de la rémunération au 1er janvier de chaque année à compter de 2021 (*cf. infra*).

1.1.2. Le régime de bénéficiaires dit « historique » constitue un stock fermé, mais le dispositif continue à s'appliquer à certaines catégories recrutées après 2018

Les bénéficiaires se répartissent en trois régimes selon la date d'entrée dans la fonction publique et le régime d'affiliation :

- le premier, dit « historique », couvre les agents titulaires, stagiaires et contractuels de droit public en poste et rémunérés au 31 décembre 2017 ;
- le deuxième vise les agents réintégrés à compter du 1er janvier 2018 qui n'étaient pas rémunérés au 31 décembre 2017 car en disponibilité, congé parental, *etc. ;*
- le troisième concerne les agents nommés ou recrutés à compter du 1er janvier 2018, à l'exception de ceux qui sont affiliés au régime général de la sécurité sociale au titre des prestations en espèces de l'assurance maladie[3].

---

[1] Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017.

[2] Pour les contractuels de droit publics, redevables de ces cotisations, les montants des cotisations salariales maladie et de chômage supprimées entrent dans le calcul du montant de l'indemnité.

[3] Relèvent du régime général de la sécurité sociale au titre des prestations en espèces de l'assurance maladie les contractuels de droit public, les agents de droit privé, et les fonctionnaires à temps non complet de moins de

Sont donc exclus du dispositif les agents recrutés à compter du 1er janvier 2018 affiliés au régime général au titre des prestations en espèces de l'assurance maladie (contractuels de droit public, agents de droit privé, fonctionnaires à temps non complet de moins de 28 heures hebdomadaires) : pour ceux-là, la suppression de la cotisation salariale d'assurance maladie (0,75 %) et de la CES (1%) a été considérée comme correspondant à la hausse de CSG (+1,7%). En l'espèce, le raisonnement a été de même nature que celui retenu pour les salariés du privé, voyant le taux de CSG augmenter mais les cotisations salariales au titre de l'assurance maladie et du chômage diminuer.

1.1.3. L'indemnité poursuit un double objectif de maintien du pouvoir d'achat et d'équité avec le secteur privé

Deux objectifs ont présidé à l'instauration du dispositif. Le premier est la neutralisation de l'effet de la hausse de la CSG sur la rémunération nette des agents publics, afin d'éviter une perte de pouvoir d'achat. Le deuxième est le rétablissement de l'équité avec les salariés du privé, puisque ceux-ci ont vu les cotisations salariales au titre de l'assurance maladie et du chômage être transformées en hausse de CSG, l'objectif étant de limiter l'impact de cette hausse du taux et de ses conséquences.

1.2. Versée mensuellement sur la base de la rémunération brute, l'indemnité est soumise à cotisations

1.2.1. L'assiette servant au calcul de l'indemnité est réévaluée annuellement sur la base des éléments de rémunération soumis à CSG

Pour le calcul de l'indemnité compensatrice, la rémunération brute à prendre en compte se compose des éléments soumis à CSG sur les revenus d'activité et uniquement liés à l'activité principale de l'agent[4] :

- le traitement brut ;
- l'indemnité de résidence perçue en France ou à l'étranger ;
- le supplément familial de traitement ainsi que les majorations familiales perçues à l'étranger ;
- les primes et indemnités assujetties à la CSG, y compris lorsqu'elles présentent un caractère ponctuel ou exceptionnel. À ce titre, sont donc inclus les régimes indemnitaires liés :
  - aux fonctions exercées par l'agent (ex : indemnité de fonctions de sujétion et d'expertise, indemnité de sujétions spéciales, *etc.*) ;
  - à la manière de servir (ex : complément indemnitaire annuel) ;
  - aux sujétions ponctuelles directement liées à la durée du travail (ex : heures supplémentaires, astreintes et indemnités d'intervention, indemnités liées à la permanence et à la continuité des soins, *etc.*) ;
  - à l'attractivité (ex : prime spéciale d'installation, indemnité de sujétion géographique, *etc.*).
- les avantages en nature ;

28 heures hebdomadaires. Sont donc exclus du régime général les fonctionnaires titulaires à temps complet ou non complet de plus de 28 heures hebdomadaires. Articles L712-3 à L712-5 du Code de la sécurité sociale.

[4] Circulaire du 15 janvier 2018 relative aux modalités de mise en œuvre de l'indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée (CSG) instituée par le décret n° 2017-1889 du 30 décembre 2017.

- les majorations de traitement ou de rémunération servies dans les départements et collectivités d'outre-mer ou à l'étranger.

Sont notamment exclues de l'assiette de l'IC-CSG :

- les indemnités non assujetties à la CSG (ex : indemnités représentatives de frais professionnels, frais de changement de résidence, *etc.*) ;
- les rémunérations versées au titre d'une activité accessoire (ex : indemnité de jury, indemnité de formation, *etc.*) ;
- les allocations qui constituent des revenus de remplacement et non des rémunérations d'activité (ex : allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante, l'allocation temporaire d'invalidité, *etc.*).

Lors de la mise en place de l'IC-CSG au 1er janvier 2018, la détermination du montant indemnitaire pour le régime historique[5] était la suivante :

- la rémunération brute[6][7] était multipliée par 1,6702 %[8] ;
- de ce montant était ensuite déduit le montant de la CES prélevée en 2017 ainsi que, pour les contractuels, les cotisations d'assurance maladie et de chômage supprimées ;
- enfin, ce résultat était multiplié par 1,1053[9], coefficient destiné à neutraliser la CSG et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) dues sur l'indemnité elle-même.

Pour les agents nommés ou recrutés à compter du 1er janvier 2018, hors contractuels de droit public, l'indemnité est calculée plus simplement comme 0,76 % de la rémunération brute mensuelle à la date de nomination.

Initialement censée être figée, un premier réexamen de l'assiette servant au calcul du montant versé a été effectué en janvier 2019. Si la différence entre la rémunération brute annuelle 2018 et la rémunération brute annuelle 2017 était positive, le montant de l'indemnité compensatrice à compter du 1er janvier 2019 était déterminé sur la base de la rémunération brute annuelle de l'année 2018. **Depuis le 1er janvier 2021, le montant est réévalué annuellement, proportionnellement à l'évolution de la rémunération brute de l'activité principale de l'agent soumise à CSG** (*cf. supra*) sur la base de la formule suivante :

$$\text{Montant}_{n+1} = \text{Montant}_n \times \frac{Rémunération\ brute_{n+1}}{Rémunération\ brute_n}$$

Où *n* et *n+1* sont deux années successives.

Par ailleurs, en cas de modification de quotité de travail intervenue en cours d'année ou d'évolution de l'assiette servant au calcul de l'IC-CSG pour congé maladie, l'incidence de ces changements est neutralisée pour la réévaluation du montant indemnitaire.

---

[5] Agents en poste au 31 décembre 2017 ou réintégrés à compter du 1er janvier 2018 qui n'étaient pas rémunérés au 31 décembre 2017 car en disponibilité, congé parental.

[6] Lorsque l'agent n'a pas été rémunéré durant l'intégralité de l'année 2017 (agents nommés pour la première fois au cours de l'année 2017, ayant été en disponibilité ou congé parental, ou devenus assujettis à la CSG au cours de l'année 2017, *etc.*) la rémunération perçue au titre de la période d'activité exercée au cours de l'année 2017 est rapportée à une base annuelle pour l'ensemble de l'année 2017.

[7] Lorsque l'agent a changé d'employeur au cours de l'année 2017, la rémunération brute perçue au titre de la période d'activité exercée auprès de l'employeur de l'agent public au 31 décembre 2017 est rapportée à une base annuelle.

[8] Ce taux correspond à la formule : 1,7 % * 98,25 % = 1,6702 %. Le premier facteur correspond à l'augmentation de la CSG à compter du 1er janvier 2018, le second à l'assiette de la CSG.

[9] Soit 1 / (1 − 9,7 % × 98,25 %).

Enfin, en cas de modification de la quotité de travail de l'agent, à la hausse ou à la baisse, le montant de l'IC-CSG évolue dans les mêmes proportions que le traitement brut (*cf.* encadré 1). **En cas de congés pour raison de santé, le montant de l'IC-CSG versé à l'agent évolue également dans les mêmes proportions que le traitement brut (*cf.* encadré 1).**

Encadré 1 : Exemples de réévaluations du montant de l'IC-CSG pour modification de la quotité de travail ou congés pour raison de santé

Exemple n° 1, pour lequel une modification de la quotité de travail de l'agent entraîne une réévaluation du montant de l'IC-CSG :

Une secrétaire administrative qui exerce ses fonctions à temps partiel à 80 % depuis 2016 perçoit, à compter du 1er janvier 2018, une indemnité compensatrice de 20 €. Au 1er mai 2018, selon les cas :

- *elle augmente sa quotité de travail à 90 %. L'indemnité sera calculée comme suit (en tenant compte de la sur-rémunération du temps partiel de 80 % et de 90 %) : 20 €/85,7 %*91,4 %= 21,33 € ;*
- *elle est placée en congé de maternité. Durant cette période, son traitement est rétabli au niveau de celui perçu pour des fonctions à temps plein. L'indemnité sera calculée comme suit : 20 / 85,7 % * 100 % = 23,34 € ;*
- *elle bénéficie d'un temps partiel sur autorisation de 50 %. L'indemnité sera calculée comme suit : 20 € / 85,7 % * 50 % = 11,67 €.*

Exemple n° 2, pour lequel un congé pour raison de santé de l'agent entraîne une réévaluation du montant de l'IC-CSG :

Un agent perçoit depuis le 1er janvier 2018 une indemnité compensatrice de 25 € :

- *cet agent est placé en congé longue maladie à compter du 1er mars 2018. A partir du 1er mars 2019, cet agent est rémunéré à demi-traitement, l'indemnité compensatrice est proratisée dans les mêmes proportions et est donc fixée à 12,50 € (25 € * 50 %) ;*
- *au 1er juin 2019, cet agent est autorisé à reprendre son activité à temps plein. Le montant de l'indemnité compensatrice versée à compter de cette date est rétabli à 25 €.*

Source : Mission d'après exemples de la circulaire du 15 janvier 2018 relative aux modalités de mise en œuvre de l'indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée instituée par le décret n° 2017-1889 du 30 décembre 2017.

1.2.2. L'indemnité est soumise à CSG, CRDS et n'ouvre pas de droits à pensions pour les agents titulaires

L'indemnité compensatrice est soumise à cotisations et contributions salariales, selon le régime applicable à l'agent public, au titre :

- du régime de retraite additionnelle de la fonction publique qui fonctionne en points et concerne les primes et indemnités dans la limite de 20 % du traitement brut ; ces prélèvements ouvrent donc des droits à pension ;
- de la CSG et de la CRDS. Les modalités de calcul de l'IC-CSG neutralisent toutefois l'impact de ces cotisations sur le montant versé à l'agent ;
- pour les agents contractuels et les fonctionnaires territoriaux à temps non complet effectuant moins de 28 heures hebdomadaires, des cotisations retraite au régime général de base de la Sécurité sociale (assurance-vieillesse), ainsi qu'au régime complémentaire de l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec) ; ces cotisations sont donc génératrices de droits à pensions.

Pour les agents titulaires de la fonction publique d'État et ceux des fonctions publiques hospitalière et territoriale rattachés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales[10] ainsi que pour le régime spécifique des agents relevant du Fonds spécial de pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État[11], cette indemnité n'est pas un élément du traitement ; elle n'est pas intégrée dans l'assiette soumise à retenue pour pensions financée par l'agent et n'est donc pas génératrice de droits à pension.

En matière de retraite, la nature de l'IC-CSG suit donc le droit commun des primes et indemnités : elle est intégrée dans l'assiette du RAFP ; elle est exclue du traitement et de la retenue pour pensions pour les agents titulaires ; elle est intégrée au premier euro, dans les cotisations au titre des assurances vieillesse, de base et complémentaire, supportées par les non titulaires.

1.3. L'IC-CSG constitue une compensation parmi d'autres garanties de pouvoir d'achat

Cette indemnité compensatrice s'inscrit dans un ensemble de mécanismes poursuivant des objectifs voisins de préservation du pouvoir d'achat, dont elle se distingue toutefois par sa logique :

- la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA)[12] obéissait à une même logique de garantie, mais compense les effets du gel du point d'indice, soit une décision de politique salariale, là où l'indemnité compense une réforme fiscale et sociale ;
- l'indemnité de résidence[13], dispositif ancien dont l'objectif est de compenser les différences territoriales du coût de la vie.

2. La dépense liée à l'IC-CSG augmente depuis 2021 malgré une légère diminution des effectifs bénéficiaires

La dépense annuelle liée à l'IC-CSG atteint 573 M€ en 2025 pour 1,5 million d'agents couverts[14], soit un montant annuel moyen de 390 € bruts par bénéficiaire (*cf.* tableau 1).

Tableau 1 : Évolution de la dépense, du nombre de bénéficiaires et du montant moyen par bénéficiaire, pour les agents de l'État, entre 2021 et 2025

Année	Masse (M€)	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen (€)	Part des agents bénéficiaires
2021	521,4	1 530 912	341	85,6 %
2022	521,7	1 508 846	346	84,3 %
2023	528,9	1 482 375	357	80,2 %
2024	551,2	1 473 378	374	78,0 %

[10] Soit tous les agents titulaires ayant une activité hebdomadaire supérieure ou égale à 28 heures. Les autres titulaires relèvent de la CNAV et de l'Ircantec.

[11] Voir la réglementation relative au régime de retraite des ouvriers des établissements industriels de l'état telle que prévue aux décrets n°2004-1056 et n°2004-1057 du 5 octobre 2004.

[12] Cette garantie est soumise à CSG, CRDS et cotisations RAFP pour les titulaires mais elle n'est pas soumise à retenue pour pension. Elle est intégrée dans l'assiette de l'IR.

[13] Cette indemnité est soumise à CSG-CRDS, et cotisations RAFP pour les titulaires mais elle n'est pas soumise à retenue pour pension. Elle est exclue de l'assiette de l'IR.

[14] Périmètre des administrations, hors opérateurs pour lesquels la paie est réalisée par la DGFIP (paiement à façon ou PAF).

Année	Masse (M€)	Nombre de bénéficiaires	Montant moyen (€)	Part des agents bénéficiaires
2025	573,4	1 469 757	390	77,5 %

Source : Mission d'après données de paie India Rému, périmètre de la paie sans ordonnancement préalable.

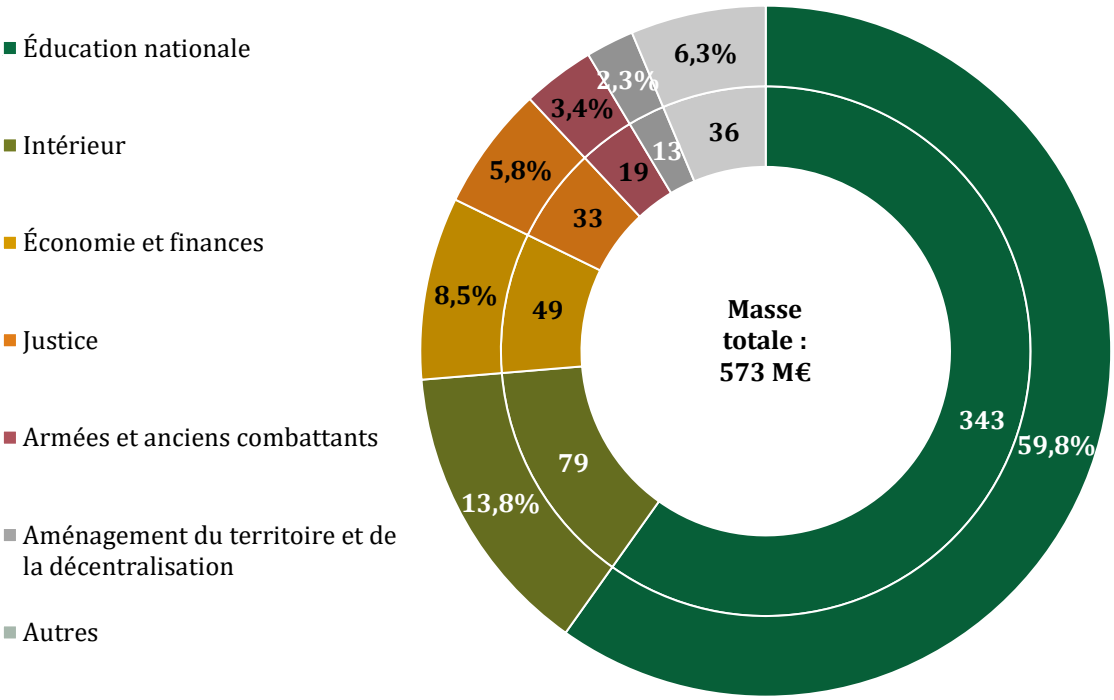
Deux mouvements se conjuguent sur la période 2021-2025. Alors que le nombre de bénéficiaires a baissé de 4 %, le montant moyen progresse au contraire de 14,5 % sous l'effet de la réévaluation annuelle indexée sur la rémunération. **Au total, la dépense budgétaire augmente ainsi de 10 % en cinq ans**.

Du fait des modalités de calcul de l'indemnité, la dépense est par ailleurs relativement proportionnelle au poids de chaque ministère dans la masse salariale de l'État, hors contractuels (*cf.* graphique 1). En 2025, l'Éducation nationale en représente environ 60 % et le ministère de l'Intérieur 14 %, devant l'Économie et les finances (9 %), la Justice (6 %) et les Armées (3 %)[15]. Les titulaires concentrent environ 91 % de la dépense, pour un montant moyen annuel de 397 € ; les contractuels affiliés à l'Ircantec ne représentent qu'une dizaine de millions d'euros, à un montant moyen sensiblement plus faible (environ 200 €).

La dynamique de dépense n'est toutefois pas la même selon le ministère considéré. Entre 2021 et 2025, la masse indemnitaire de l'IC-CSG augmente ainsi de 12 % au ministère de l'Éducation nationale et au ministère de l'Intérieur (*cf.* graphique 2). En revanche, elle n'augmente que de 6 % au ministère des Armées et des anciens combattants et au ministère de la Transition écologique, et **diminue de 1 % au ministère de l'Économie et des finances**. Des ministères ayant des caractéristiques différentes — taux de contractuels, taux de départ à la retraite, effet de Noria *etc.* — voient donc leur dépense d'IC-CSG varier selon des déterminants pluriels résultant tant des effets de structure des rémunérations des agents (traitement et primes), des effets de composition des populations employées (titulaires ou non titulaires), des niveaux de rémunération accordés et des dynamiques d'évolution, depuis 2018, de tous ces postes.

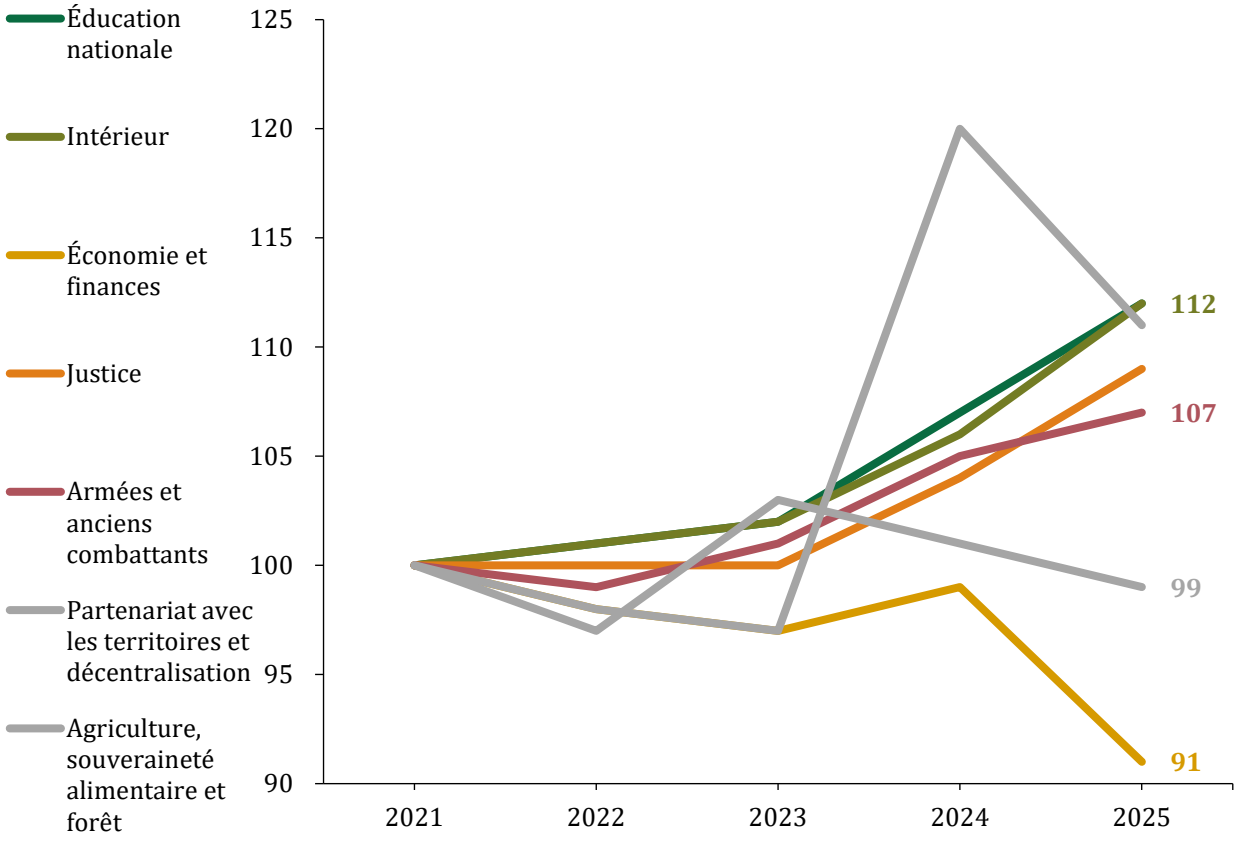
[15] À l'échelle agrégée PSOP et PAF, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche représente 9 % de la dépense ; en effet, ce ministère regroupe l'essentiel des opérateurs payés en PAF, principalement les universités. Sur le périmètre PSOP seul, il ne représente que 0,3 % de la dépense.

Graphique 1 : Répartition de la dépense par ministère, pour les agents de l'État et l'année 2025 (en M€)



Source : Mission d'après données de paie via India Rému

Graphique 2 : Evolution de la dépense par ministère, pour les agents de l'État (base 100 en 2021)



Source : Mission d'après données de paie via India Rému.

3. Présentant des coûts de gestion élevés et d'une lisibilité incertaine, l'indemnité pourrait être mise en extinction pour les nouveaux arrivants et simplifiée pour le contingent historique

3.1. La neutralité de la réforme de 2018 est *a priori* préservée pour le stock historique de bénéficiaires, grâce à l'indexation annuelle du montant

Le dispositif atteint son objectif de neutralisation de l'effet de la hausse de la CSG sur la rémunération nette des agents du régime historique, pour lequel il a été mis en oeuvre. Contrairement à ce que pouvait suggérer la version initiale de l'IC-CSG, cet objectif initial n'est pas susceptible d'être érodé par une assiette historique fixée en 2018. Depuis 2021 l'indemnité est réévaluée chaque année proportionnellement à l'évolution de la rémunération brute de l'activité principale de l'agent soumise à CSG (*cf.* supra). Elle suit donc ses trajectoires individuelles (avancements, revalorisations du point d'indice, mobilités *etc.*) et non un niveau gelé de 2017.

3.2. De par ses conditions différenciées de calcul selon l'année d'entrée dans la fonction publique, l'IC-CSG fragilise l'équité entre générations

Du fait de l'arrivée de nouveaux entrants, le dispositif ne constitue pas un stock fermé d'agents, voué à disparaître dans le temps. Si le régime historique se réduit par les départs, le dispositif continue d'être alimenté par les agents titulaires recrutés depuis 2018 et non affiliés au régime général de la sécurité sociale (compensation forfaitaire de 0.76%, *cf*. *supra*). C'est ce flux d'entrée qui explique que l'effectif bénéficiaire ne recule que de 4 % sur 2021-2025 malgré les départs en retraite. **À très long terme, le dispositif converge ainsi non vers zéro mais vers un socle permanent assis sur le seul taux des nouveaux entrants, fixé à 0,76 %.**

À poste comparable, un agent recruté avant 2018 perçoit une compensation assise sur sa rémunération de 2017 et qui évolue car indexée sur l'évolution de sa rémunération brute ; un titulaire entré après 2018 perçoit une compensation plus faible, calculée comme 0,76 % de sa rémunération brute. Cette différenciation, justifiée à l'origine par la situation des agents au regard de la hausse de la CSG de 2018, devient de moins en moins lisible à mesure que l'on s'en éloigne dans le temps. D'autant plus qu'elle est combinée (*cf. supra*) avec des effets en matière de prélèvements acquittés (CSG, CRDS, cotisations, autres prélèvements et IR) et de droits (retraite et autres risques) **Toutefois, les nouveaux entrants n'ont pas « subi » la hausse historique de CSG de 2018 : ils n'étaient pas en fonction auparavant. La différence de traitement n'est donc pas uniquement à apprécier en termes d'équité mais aussi compte tenu des différences de situation initiale entre les agents, ayant justifié des dispositifs propres à chaque population.**

3.3. L'indemnité présente des coûts de gestion et une lisibilité incertaine pour les bénéficiaires

Sur le plan de la gestion, l'indemnité représente une charge réelle de paramétrage de la paie et de traitement des cas particuliers (*cf.* encadré 1). Elle conduit, par nature, à de nombreuses opérations souvent manuelles dans les systèmes et à des régularisations du fait des éléments conduisant à interrompre son versement ou moduler le montant calculé. Le dispositif présente une lisibilité faible pour l'agent, dont la rubrique correspondant du bulletin de paie est peu explicitée et la formule de calcul (référence à la rémunération 2017, coefficients de 1,6702 %, de 1,1053, et de 0,76 %, et à la déduction de la CES) n'est que difficilement reconstituable. **Cette opacité va à rebours des objectifs de simplification et de transparence de la rémunération publique**.

3.4. Pistes d'évolution : d'une extinction du régime historique à l'intégration dans le régime indiciaire

Trois hypothèses d'évolution peuvent être examinées :

- le **maintien en l'état** laisse le régime historique se réduire par les départs tout en continuant d'ouvrir des droits aux nouveaux entrants selon des modalités différentes. Son coût budgétaire marginal est faible, mais il pérennise un dispositif peu lisible et l'iniquité intergénérationnelle décrite *supra* ;
- la **fermeture aux nouveaux entrants** conduirait à une extinction effective du dispositif à terme. Elle suppose d'assumer que la compensation d'une hausse intervenue en 2018 n'a plus de justification pour des agents qui n'ont jamais connu la situation antérieure, mais accentue sur plusieurs décennies l'écart de traitement entre agents selon la date à laquelle ils ont rejoint les administrations d'État. Il coexisterait, sur plusieurs décennies, deux ou trois régimes différents (régime historique, régime pour les entrants entre 2018 et la date de réforme, agent ne relevant d'aucun avantage). Une réforme de ce type pourrait être assortie d'une simplification du mode de calcul de l'indemnité compensatrice pour générer des économies de gestion. La mission chiffre de la manière suivante l'économie réalisée par la fermeture du dispositif aux nouveaux entrants, sur le périmètre de la fonction publique d'État et sans prendre en compte son effet sur les pensions, de la manière suivante :
  - 32,2k fonctionnaires ont rejoint la FPE en 2023[16]. La mission admet l'hypothèse que ce chiffre est stable en 2025 ;
  - en 2025, les agents de la FPE de 27 ans ou moins, rémunérés en PSOP et bénéficiaires de l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG ont perçu un montant annuel moyen de 117 € au titre de l'IC-CSG. La mission estime que ces agents n'étaient pas rémunérés au 31 décembre 2017 et appartiennent tous au régime des nouveaux entrants. La mission admet l'hypothèse que le montant indemnitaire annuel moyen des nouveaux entrants et de 117 €[17] ;

[16] Statistique publique de la fonction publique, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2025.

[17] Source : mission d'après données de paie *via* India Rému.

- **sous ces hypothèses, la fermeture du dispositif aux nouveaux entrants de la FPE permet donc de réaliser une économie de 3 à 4 M€[18]. Si cette fermeture est étendue à la fonction publique territoriale (FPT) et à la fonction publique hospitalière (FPH), la mission estime l'économie réalisée de l'ordre de 7 à 9 M €[19].**

- **l'intégration dans le régime indiciaire** bascule l'indemnité dans le traitement, par une revalorisation indiciaire[20]. Elle améliore nettement la lisibilité et pourrait[21] être calibrée à coût budgétaire nul, sous enveloppe, mais la répartition entre corps et ministères serait complexe à réaliser.

La seconde hypothèse est privilégiée par la mission dans la mesure où elle allie simplicité de mise en œuvre et économies budgétaires à court, moyen et long terme, tout en pouvant être justifiée par le fait qu'il n'y a pas de rupture de « contrat » avec les nouveaux entrants qui le font en connaissance de cause sans avoir connu la situation antérieure. Elle pourrait être combinée avec une simplification de l'assiette servant au calcul de l'indemnité compensatrice pour réaliser des économies de gestion.

[18] 117 * 32 200 = 3 767 400.

[19] En supposant le montant annuel moyen perçu au titre de l'IC-CSG des agents de la FPT et FPH identique à celui de la FPE ; 69,2k fonctionnaires sont entrés dans l'un des trois versants de la fonction publique en 2025. L'économie réalisée est donc : 117 * 69 200 = 8 096 400.

[20] Elle pourrait, le cas échéant, assortie d'une garantie individuelle à déterminer pour éviter une évolution des gains dans le temps. Cette garantie pourrait cependant être écartée en ce que les débats sur la valeur du point ont vocation à traiter de ces questions.

[21] Sous réserve d'une analyse fine des droits à pension et de leurs coûts dans le temps.

MONOGRAPHIE V

Pacte enseignant

SOMMAIRE

1. CONÇU COMME UNE REVALORISATION CONDITIONNÉE À DES MISSIONS SUPPLÉMENTAIRES, LE PACTE ENSEIGNANT INSTITUE UNE PART FONCTIONNELLE INDEMNITAIRE FORFAITAIRE, DÉFISCALISÉE ET VERSÉE PAR ANTICIPATION 1

1.1. Issu d'un engagement présidentiel en 2022, le Pacte décline la revalorisation enseignante sous une forme conditionnelle adossée à l'exercice de missions complémentaires 1

1.1.1. Le Pacte qui trouve son origine dans le souhait de revaloriser les rémunérations des enseignants a été institué par la création d'une part fonctionnelle de l'ISOE et de l'ISAE en juillet 2023 1

1.1.2. Le dispositif cible l'ensemble des enseignants, conseillers principaux d'éducation et psychologues de l'éducation nationale, du public comme du privé sous contrat, sur la base du volontariat 2

1.1.3. Le Pacte poursuit un triple objectif de revalorisation salariale, de continuité pédagogique et de transformation des pratiques professionnelles 2

1.2. La part fonctionnelle est versée mensuellement par avance, sur la base d'un forfait de 1 250 € par mission, pour trois missions au plus et dans la limite d'une enveloppe budgétaire 3

1.2.1. Le montant repose sur un forfait unique de 1 250 € bruts par mission, cumulable jusqu'à trois « briques », dans le cadre d'une dotation académique fermée 3

1.2.2. Aligné sur le régime des heures supplémentaires, le Pacte est défiscalisé mais n'ouvre aucun droit à pension 5

1.2.3. Le versement, géré par le chef d'établissement via STSweb, intervient par neuvièmes mensuels en amont du service fait, ce qui fragilise le contrôle d'effectivité 6

1.3. Le Pacte se substitue partiellement aux heures supplémentaires et indemnités préexistantes sur certaines missions, tout en coexistant avec le régime indemnitaire des enseignants 6

1.3.1. Le Pacte se substitue aux régimes des heures supplémentaires effectives (HSE) et des indemnités pour missions particulières (IMP) préexistants, de manière juridiquement contrainte pour le seul remplacement de courte durée 6

1.3.2. Les heures supplémentaires année (HSA) ne sont pas substituées par le Pacte mais en constituent une alternative dans l'allocation du temps de travail, d'autant plus attractive que le corps est mieux rémunéré 8

1.3.3. Le Pacte s'inscrit dans un ensemble de revalorisations « socle » concomitantes, qui ont également participé à l'augmentation des rémunérations des agents 8

2. MONTÉ EN CHARGE DE 300 M€ À ENVIRON 800 M€ EN DEUX ANS, LE PACTE BÉNÉFICIE À UN PEU MOINS D'UN TIERS DES ENSEIGNANTS, AVEC UNE CONCENTRATION MARQUÉE DANS LE PRIVÉ SOUS CONTRAT ET LA VOIE PROFESSIONNELLE 9

2.1. La dépense atteint environ 815 M€ en 2023-2024 pour un peu moins d'un tiers des enseignants, en deçà des prévisions initiales 9

2.1.1. Le coût du Pacte s'établit à 815 M€ en 2023-2024, en deçà de la cible budgétaire, dans un cadre d'enveloppes limitatives qui contraignent le dispositif au-delà de la seule adhésion volontaire 9

2.1.2. Le Pacte est adopté par un peu moins d'un tiers des enseignants du second degré a la rentrée 2024, mais l'adhésion est très inégalement répartie entre secteurs, niveaux d'enseignement et départements 10

2.1.3. La dépense se répartit entre un petit nombre de missions, dominées par le remplacement de courte durée et la mission « Devoirs faits » 13

2.2. Le Pacte représente un gain moyen de l'ordre de 2 400 à 3 250 € bruts par signataire, avec un effet de structure marqué par profession 14

2.2.1. Les différentes professions éligibles ont des structures de rémunérations très différentes, la part de l'indemnitaire dans la rémunération totale variant de17 % à 35 % selon le métier considéré 14

2.2.2. Le montant moyen perçu par les signataires s'établit autour de 2 400 € dans l'enseignement général et 3 250 € dans la voie professionnelle 15

2.2.3. La distribution des gains révèle un effet de structure par profession : les agrégés signent moins, du fait d'un taux horaire plus avantageux dans le régime d'heures supplémentaires 16

3. SI LE PACTE ATTEINT INÉGALEMENT SES OBJECTIFS, SON COÛT CORRESPOND POUR PARTIE À UNE SUBSTITUTION AUX HEURES SUPPLÉMENTAIRES PRÉEXISTANTES PLUTÔT QU'UN SURCROÎT D'ACTIVITÉ 19

3.1. Une atteinte inégale des trois objectifs : la revalorisation profite à une minorité, la continuité pédagogique progresse sans atteindre sa cible, la transformation des pratiques reste difficile à objectiver 19

3.1.1. L'objectif de revalorisation salariale est atteint pour les signataires, mais ne concerne, de façon inégale, qu'une minorité d'enseignants 19

3.1.2. L'objectif de continuité pédagogique n'est que partiellement atteint : le remplacement de courte durée progresse mais reste très en deçà de la cible 20

3.1.3. L'objectif de transformation des pratiques est plus difficile à objectiver et moins concluant à ce stade 21

3.2. Distinguer l'additionnalité de la substitution : une décomposition de l'offre de travail au niveau individuel, identifiée par la désincitation relative du Pacte selon le corps 21

3.2.1. La question centrale se reformule comme une décomposition de l'offre totale d'heures supplémentaires 21

3.2.2. La décomposition du comportement individuel des enseignants avant et après septembre 2023 révèle l'ampleur brute de la substitution 23

3.2.3. Le Pacte engendre un surcroît d'activité concentré sur les corps financièrement incités 24

1. Conçu comme une revalorisation conditionnée à des missions supplémentaires, le Pacte enseignant institue une part fonctionnelle indemnitaire forfaitaire, défiscalisée et versée par anticipation

1.1. Issu d'un engagement présidentiel en 2022, le Pacte décline la revalorisation enseignante sous une forme conditionnelle adossée à l'exercice de missions complémentaires

1.1.1. Le Pacte qui trouve son origine dans le souhait de revaloriser les rémunérations des enseignants a été institué par la création d'une part fonctionnelle de l'ISOE et de l'ISAE en juillet 2023

Le Pacte enseignant est consécutif à une annonce du Président de la République visant à revaloriser les enseignants « autour de 10 % », et ce de manière non conditionnée[1]. Cette annonce s'est concrétisée par une revalorisation inconditionnelle du socle pour tous les enseignants d'une part[2] (*cf. 1.3.3*) et une revalorisation conditionnelle « Pacte » pour ceux acceptant des missions complémentaires d'autre part. Ce dispositif s'inscrit donc dans la continuité du « Grenelle de l'éducation » lancé en 2020, qui avait posé le principe d'une revalorisation enseignante conditionnée à des évolutions de pratiques professionnelles[3].

Ce Pacte s'inscrit dans le contexte plus large de déficit structurel d'attractivité du métier enseignant. En termes d'effectifs, les démissions d'enseignants ont doublé entre 2017-2018 et 2021-2022[4]. Seulement 84 % des 23 571 postes offerts aux concours de recrutement de 2022 ont été pourvus[5]. En termes de rémunérations, le décrochage salarial des enseignants est bien documenté. Entre 2015 et 2022, les salaires statutaires bruts en euros constants des enseignants certifiés et des professeurs des écoles en début de carrière ont respectivement[6][7] augmenté de 1,7 % et 1,2 %[8], la dynamique étant similaire pour les salaires statutaires des enseignants ayant 15 ans d'ancienneté. Malgré cette augmentation, les salaires effectifs bruts moyens des enseignants du secteurs public français restent inférieurs à ceux de leurs homologues des pays de l'OCDE. D'après le rapport « Enseignement scolaire » du Sénat, la baisse de pouvoir d'achat des enseignants à 15 ans de carrière est comprise entre 9,8 % et 12,8 % entre 1990 et 2023.

---

[1] Interview France Inter du 22 avril 2022.

[2] Notamment un doublement des parts fixes de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE) et de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE), qui passent de 1 200 € à 2 550 € et de 1 256 € à 2 550 € bruts annuels, respectivement.

[3] « Grenelle de l'éducation : 12 engagements pour renforcer le service public de l'éducation », Ministère de l'Education nationale et de la Jeunesse (MENJ).

[4] De 1417 € en 2017-2018 à 2836 € en 2021-2022. Source : Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP).

[5] Note d'information n° 23.46 de la DEPP : « Profil des admis aux concours enseignants ».

[6] Et ce malgré une inflation de +11,0 % entre 2021 et 2023.

[7] Contrairement à d'autres pays et communautés de l'Union Européenne (Allemagne, Espagne, Finlande, Communauté française de Belgique, Italie, Portugal), qui ont vu les salaires statutaires bruts en prix constants de leurs enseignants en début de carrière diminuer sur la même période.

[8] *« Teachers' and School Heads' Salaries and Allowances in Europe – 2021-2022 »,* Eurydice, octobre 2023.

Dans ce contexte, le décret n° 2023-627 du 19 juillet 2023 installe la part conditionnelle du Pacte à travers la **création d'une part fonctionnelle au sein de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) et de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE)**, respectivement pour le second degré et le premier degré. Ces deux dispositifs sont entrés en vigueur le 1er septembre 2023.

1.1.2. Le dispositif cible l'ensemble des enseignants, conseillers principaux d'éducation et psychologues de l'éducation nationale, du public comme du privé sous contrat, sur la base du volontariat

Le périmètre des personnels éligibles est défini par l'article 1er du décret 2023-627. Il regroupe les membres des corps enseignants, d'éducation et psychologues de l'Éducation nationale. En pratique, sont concernés par le Pacte enseignant :

- pour les **titulaires** :
  - les professeurs des écoles (PE) du premier degré ;
  - pour le second degré : les professeurs agrégés, certifiés, professeurs de lycée professionnel (PLP), professeurs d'enseignement général de collège (PEGC) ;
  - les conseillers principaux d'éducation (CPE) ;
  - les psychologues de l'éducation nationale (PsyEN) spécialité « éducation, développement et apprentissage » uniquement.
- les **personnels enseignants contractuels**[9] ;
- les **personnels en temps partiel** ou allègement de service. Dans ce cas, la rémunération est versée à taux plein, **sans proratisation**[10].

Le dispositif s'applique aussi bien aux établissements publics qu'aux établissements privés sous contrat[11], avec une différence de gouvernance entre les deux secteurs. Dans le privé sous contrat, les chefs d'établissement disposent d'une marge d'autonomie supérieure pour définir les missions, ce qui a produit un différentiel d'adoption massif dès la première année (~50 % de signataires dans le privé contre ~27 % dans le public en 2023-2024)[12]. **Au total, environ 850 000 agents sont éligibles au dispositif**[13]**.**

1.1.3. Le Pacte poursuit un triple objectif de revalorisation salariale, de continuité pédagogique et de transformation des pratiques professionnelles

Le Pacte poursuit trois objectifs :

- **revaloriser le salaire des enseignants**, conditionnellement à la réalisation de missions supplémentaires. Le dispositif permet aux enseignants volontaires de bénéficier d'une hausse de rémunération pouvant atteindre **3 750 € par an pour trois missions**, soit l'équivalent de 10 % du salaire moyen d'un enseignant ;

[9] Bulletin officiel du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse n° 30 du 27 juillet 2023.

[10] Articles R.911-12 et suivants du code de l'éducation.

[11] Décret n° 2023-764 du 11 août 2023.

[12] Note d'information DEPP n° 24.33 ; audit flash « Le Pace enseignant », Cour des comptes, juillet 2025.

[13] Repères et références statistiques 2024, DEPP.

- **améliorer la continuité pédagogique pour les absences inférieures à 15 jours *via* le remplacement de court durée (RCD).** Le triplement du taux de couverture des absences de courte durée des enseignants est érigé en priorité du Pacte[14]. A son introduction, le dispositif vise ainsi des taux de remplacement de 20,5 % en 2023-2024, et de 36 % en 2026 ;
- **transformer les pratiques professionnelles des enseignants**. Avec l'introduction d'une logique contractuelle et individualisée, le Pacte est présenté comme un levier de reconnaissance de l'engagement individuel, d'innovation pédagogique et d'accompagnement des élèves, et de renforcement du rôle managérial du chef d'établissement.

1.2. La part fonctionnelle est versée mensuellement par avance, sur la base d'un forfait de 1 250 € par mission, pour trois missions au plus et dans la limite d'une enveloppe budgétaire

1.2.1. Le montant repose sur un forfait unique de 1 250 € bruts par mission, cumulable jusqu'à trois « briques », dans le cadre d'une dotation académique fermée

La prime repose sur une structure forfaitaire par « brique », ou part fonctionnelle, qui constitue une unité de base. Chaque brique correspond à une mission complémentaire du Pacte. Elle est rémunérée 1 250 € bruts annuels versés mensuellement entre octobre et juin (soit 138,89 € bruts par mois). Les agents signataires peuvent effectuer un maximum de trois missions par année, soit un plafond de 3 750 € bruts[15]. Il est également possible d'attribuer une demi-part fonctionnelle pour les missions effectuées à hauteur de la moitié de leur volume nominal, pour une rémunération de 625 € bruts.

Au nombre de dix-huit, les missions éligibles sont regroupées dans les catégories suivantes :

- missions d'enseignement ou à caractère pédagogique assurées en présence des élèves, **avec volume horaire fixé par arrêté** (*cf.* tableau 1) ;
- missions d'accompagnement des élèves ou missions d'innovation pédagogique effectuées au cours de l'année scolaire, **forfaitisées** (*cf.* tableau 2) ;
- missions spécifiques pour les établissements régionaux d'enseignement adapté et les lycées professionnels (*cf.* tableau 3).

Chaque académie reçoit une dotation budgétaire de « parts » Pacte. Ces parts sont ensuite distribuées entre les établissements par des dotations propres. Cette dotation est limitative. Elle ne fait pas l'objet d'abondement en cours d'année scolaire**. Le respect du plafond budgétaire incombe au chef d'établissement**.

[14] Note de service du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse du 20 juillet 2023.

[15] A l'exception des enseignants en lycée professionnel. Leur limite est relevée à six missions par année pour un plafond de 7 500 € bruts.

Tableau 1 : Intitulés, périmètres et volumes horaires des missions d'enseignement ou à caractère pédagogique assurées en présence des élèves

Mission	1er degré	2nd degré
Intervention dans le dispositif « Devoirs faits »	24 heures (6e)	24 heures (collège)
Intervention dans les dispositifs « Stages de réussite » et « École ouverte »	24 heures	24 heures
Session de soutien ou d'approfondissement en mathématiques et en français en classe de 6e	18 heures	Non Applicable (N.A.)
Soutien aux élèves en difficulté dans les savoirs fondamentaux	24 heures	N.A.
Remplacement de courte durée	N.A.	18 heures
Découverte des métiers au bénéfice des collégiens	N.A.	24 heures

Source : Bulletin officiel du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse n° 30 du 27 juillet 2023

Tableau 2 : Intitulés et périmètres des missions d'accompagnement des élèves ou missions d'innovation pédagogique effectuées au cours de l'année scolaire

Mission	1er degré	2nd degré
Coordination et prise en charge des projets pédagogiques	Oui	Oui
Appui à la prise en charge d'élèves à besoin éducatifs particuliers	Non	Oui
Encadrement à la découverte des métiers dans les classes de 5e, 4e et 3e	Non	Oui

Source : Bulletin officiel du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse n° 30 du 27 juillet 2023

Tableau 3 : Intitulés et volumes horaires des missions spécifiques pour les établissements régionaux d'enseignement adapté et les lycées professionnels

Catégorie de mission	Mission	Part fonctionnelle
Enseignement complémentaire en groupes d'effectifs réduits	Intervenir auprès de petits groupes d'élèves selon les besoins et difficultés afin de faciliter les apprentissages	24 heures
	Permettre aux jeunes une ouverture et un épanouissement à travers un choix d'activités opérationnelles	24 heures
Enseignement et accompagnement dans les périodes post bac professionnel	Intervenir dans des parcours de consolidation en section de techniciens supérieurs (STS) pour augmenter les chances de réussite des étudiants fragiles	24 heures
	Enseigner dans les certificats de spécialisation	24 heures
Accompagnement des élèves en difficulté	Tutorer un groupe d'élèves	Engagement annuel-forfaitaire
	Détecter les élèves en voie de décrochage et contribuer à leur prise en charge en lien avec les partenaires du lycée professionnel	Engagement annuel-forfaitaire
Accompagnement vers l'emploi	Accompagner les jeunes en année terminale avant, pendant et après le dispositif d'accompagnement personnalisé de Pôle emploi	Engagement annuel-forfaitaire
	Accompagner après l'année terminale des jeunes ni en emploi ni en formation dans le cadre du dispositif Ambition Emploi	Engagement annuel-forfaitaire
	Faire vivre le lien établissement – entreprise (accompagnement des tuteurs de stage, participation aux actions du bureau des entreprises)	Engagement annuel-forfaitaire

Source : Bulletin officiel du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse n° 30 du 27 juillet 2023

1.2.2. Aligné sur le régime des heures supplémentaires, le Pacte est défiscalisé mais n'ouvre aucun droit à pension

La part fonctionnelle du Pacte bénéficie d'un régime fiscal et social aligné sur celui des heures supplémentaires effectives (HSE) et heures supplémentaires année (HSA) :

- 9,7 % de prélèvements sociaux sont à la charge de l'agent [16] ;
- une exonération d'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond annuel aligné sur celui des heures supplémentaires défiscalisées[17], soit 7 500 € par an.

Sur 1 250 € bruts par brique, l'agent perçoit donc 1 130 € nets, entièrement défiscalisés au titre de l'impôt sur le revenu tant que le plafond global des heures supplémentaires défiscalisées plus celles du Pacte n'est pas dépassé.

En termes de droits à la pension, le dispositif n'est toutefois pas intégré à l'assiette de cotisation au régime additionnel de la fonction publique (RAFP). Il n'ouvre pas de droits à pension au titre du régime principal des pensions civiles.

[16] Contribution sociale généralisée (9,2 %) et contribution pour le remboursement de la dette sociale (0,5 %)

[17] Code général des impôts, *art.81dd*

1.2.3. Le versement, géré par le chef d'établissement via STSweb, intervient par neuvièmes mensuels en amont du service fait, ce qui fragilise le contrôle d'effectivité

La chaîne de gestion renforce les rôles d'animation et managérial des chefs d'établissement, qui sont à l'initiative des missions. Pour le second degré, le chef d'établissement propose aux agents les missions à réaliser dans le cadre du Pacte, en cohérence avec le projet d'établissement et dans le respect de l'enveloppe budgétaire notifiée par le rectorat. Pour le premier degré, l'inspecteur de l'éducation nationale (IEN) de circonscription arrête les missions sur proposition des directeurs d'école et après consultation du conseil des maîtres[18]. L'engagement de l'agent est volontaire et formalisé par une lettre de mission, signée par le missionné et le chef d'établissement (pour le second degré) ou l'IEN (pour le premier degré) en amont de la mission. La saisie des missions et le suivi des paiements s'opèrent dans l'application STSweb. Cette même application est utilisée par les services rectoraux afin de réaliser la liquidation de la paye – liquidation versée mensuellement par neuvièmes, entre octobre et juin. **Ce versement mensuel de la part fonctionnelle est donc effectué en amont du service fait**.

En théorie, la note de service du 20 juillet 2023 oblige un contrôle rigoureux par le chef d'établissement, ou l'IEN, et la transmission au rectorat de deux bilans à mi-parcours, en janvier et en avril. En cas de non-exécution de la mission, le signataire s'expose à un arrêt du versement à compter du constat de défaut d'exécution et à la récupération d'indus sur les sommes lui ayant été versées antérieurement. En pratique, la Cour des comptes souligne que le paiement *ex-ante* de l'indemnité rend le **contrôle d'effectivité structurellement difficile**, et aucune donnée consolidée n'est publiée sur le taux d'indus récupérés[19]. La mission n'a pas réalisé de travaux visant à actualiser ce résultat pour l'année 2025-2026.

1.3. Le Pacte se substitue partiellement aux heures supplémentaires et indemnités préexistantes sur certaines missions, tout en coexistant avec le régime indemnitaire des enseignants

1.3.1. Le Pacte se substitue aux régimes des heures supplémentaires effectives (HSE) et des indemnités pour missions particulières (IMP) préexistants, de manière juridiquement contrainte pour le seul remplacement de courte durée

En raison de la variété des missions qu'il couvre, le Pacte se substitue partiellement à certaines indemnités et primes existant avant 2023. Avant l'installation du dispositif, plusieurs des missions désormais éligibles à la part fonctionnelle étaient rémunérées en heures supplémentaires effectives (HSE)[20] ou en indemnités pour missions particulières (IMP). La nature de cette substitution n'est toutefois pas la même d'une mission à l'autre. Elle est juridiquement contrainte pour le remplacement de courte durée (RCD), et facultative pour les autres missions (*cf.* Tableau 4):

- **le RCD fait l'objet d'une substitution juridique « stricte ».** Le décret n° 2023-734 abroge le régime spécifique de rémunération en HSE du RCD. Pour un agent ayant signé le Pacte, le RCD ne peut donc plus être rémunéré en HSE : il relève du périmètre exclusif de la part fonctionnelle. Cette mission était par ailleurs érigée en priorité du dispositif ; la note de service prévoyait initialement que sauf cas particulier, la première mission souscrite porterait obligatoirement sur le remplacement de courte durée[21] ;

[18] Décret n° 2023-627, *art.2-2.*

[19] Audit flash « Le Pacte enseignant », Cour des comptes, juillet 2025.

- **les autres missions relèvent d'une substitution « partielle », caractérisée par la coexistence des régimes.** Pour les missions « Devoirs faits », « Stages de réussite » et « École ouverte », le régime HSE n'a pas été abrogé : il a été maintenu en parallèle du Pacte pour l'année scolaire 2023-2024. De même, certaines missions de coordination antérieurement rémunérées en IMP relèvent désormais du Pacte, l'IMP étant maintenue pour les missions hors Pacte mais ayant vocation à se réduire. Il en résulte, pour ces missions, une concurrence entre deux vecteurs indemnitaires plutôt qu'un basculement obligatoire, le choix relevant de l'arbitrage de l'agent concerné et du chef d'établissement.

Tableau 4 : Régime de rémunération antérieur et nature de la substitution opérée par le Pacte, par mission

Mission Pacte	Régime antérieur	Substitution	Maintien du régime HSE
Remplacement courte durée (RCD)	HSE de remplacement	Stricte	Non
« Devoirs faits »	HSE « Devoirs faits »	Partielle — coexistence	Oui
Stages de réussite et « Ecole ouverte »	HSE	Partielle — coexistence	Oui
Découverte des métiers	IMP ou HSE	Partielle	Partiellement
Coordination de projets innovants	IMP	Partielle	Non Applicable (N.A.)
Appui aux élèves à besoins particuliers	IMP ou HSE	Partielle	Partiellement
Encadrement découverte des métiers (5ème – 3ème)	IMP	Partielle	N.A.
N.A.	HSE Enseignement ponctuel	Non	Oui
N.A.	HSE liées aux examens	Non	Oui

Source : Mission d'après décret n° 2023-734 et BO du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse n° 30

[20] Indemnité ponctuelle versée pour des heures effectives effectuées en supplément des obligations de service. Le taux horaire dépend du corps et du grade de l'agent.

[21] Cette obligation ayant, depuis, été abrogée.

1.3.2. Les heures supplémentaires année (HSA) ne sont pas substituées par le Pacte mais en constituent une alternative dans l'allocation du temps de travail, d'autant plus attractive que le corps est mieux rémunéré

À l'inverse, plusieurs régimes indemnitaires coexistent avec le Pacte, sans être affectés par lui. Le régime des heures supplémentaires année - heures hebdomadaires structurelles rémunérées à l'année – demeure en droit et n'est pas remplacé par le Pacte. Il continue de fonctionner en parallèle. Le régime HSA demeure, pour l'enseignant, une alternative au Pacte dans l'allocation de son temps de travail ; alternative d'autant plus attractive que le taux horaire HSA est élevé[22]. Sont également maintenus sans changement les HSE sans équivalent dans les missions Pacte (notamment les HSE d'enseignement ponctuel et les HSE liées aux examens, *cf.* Tableau 4).

1.3.3. Le Pacte s'inscrit dans un ensemble de revalorisations « socle » concomitantes, qui ont également participé à l'augmentation des rémunérations des agents

L'installation du Pacte s'est accompagnée d'un ensemble de mesures de revalorisation « socle » mises en œuvre simultanément à la rentrée 2023 :

- revalorisation des parts fixes de l'ISAE et de l'ISOE : augmentations respectives de 1 200 € et 1 256 € à 2 550 € bruts annuels, sans condition d'engagement dans le Pacte ;
- revalorisation de la prime d'attractivité : versée aux enseignants en début de carrière, dont le montant est fonction de leur échelon ;
- revalorisation indiciaire liée à la hausse du point d'indice de juillet 2022 (+3,5 %) et de juillet 2023 (+1,5 %), commune à l'ensemble de la fonction publique ;
- revalorisation de certaines indemnités de fonction, indemnités de sujétion spéciale et indemnités de mission particulière ;
- rehaussement des ratios de promotion à la hors-classe et décontingentement progressif de la classe exceptionnelle à compter de septembre 2024.

Ces revalorisations ont ainsi participé à l'augmentation de rémunération des agents de l'éducation nationale, indépendamment de leur participation aux missions du Pacte.

[22] Comme pour le régime HSE, le taux horaire HSA dépend du corps et du grade.

2. Monté en charge de 300 M€ à environ 800 M€ en deux ans, le Pacte bénéficie à un peu moins d'un tiers des enseignants, avec une concentration marquée dans le privé sous contrat et la voie professionnelle

2.1. La dépense atteint environ 815 M€ en 2023-2024 pour un peu moins d'un tiers des enseignants, en deçà des prévisions initiales

2.1.1. Le coût du Pacte s'établit à 815 M€ en 2023-2024, en deçà de la cible budgétaire, dans un cadre d'enveloppes limitatives qui contraignent le dispositif au-delà de la seule adhésion volontaire

Pour l'année scolaire 2023-2024, le coût total du Pacte est estimé à 815 M€, tous secteurs et degrés confondus (*cf.* graphique 1)[23]. Initialement, le Projet annuel de performance (PAP) 2024 du programme 141[24] visait une enveloppe de 900 M€ en année pleine pour l'ensemble de la mission interministérielle « Enseignement scolaire »[25], dont 628 M€ inscrits en loi de finances initiale pour 2024 (y compris 124 M€ pour l'enseignement privé[26]). À la rentrée 2023, première année du dispositif, 300 M€ avaient été provisionnés pour la fin de l'année[27]. Le projet de loi de finances 2025 prévoyait une nouvelle augmentation de 98 M€, principalement fléchée vers le RCD[28].

Les crédits du Pacte sont notifiés sous forme d'enveloppes limitatives aux académies, puis aux établissements : la dotation académique en parts fonctionnelles ne fait pas l'objet d'abondement en cours d'année scolaire et le respect du plafond budgétaire incombe au chef d'établissement[29]. **Le coût constaté n'est donc pas le seul produit de l'adhésion volontaire des enseignants**. Il reflète également le calibrage budgétaire de l'enveloppe ouverte. L'écart entre la cible PAP 2024 de 900 M€ et l'exécution effective de 815 M€ en 2023-2024 peut ainsi être la conséquence de deux effets de nature différente : une adhésion inférieure à l'hypothèse de construction[30] ; des ajustements budgétaires intervenus en cours d'exercice.

À la suite de l'annulation de 692 M€ de crédits sur le budget de l'enseignement scolaire en février 2024, le Pacte a été amputé de 110 M€ (soit 13 % des crédits 2024) et gelé en avril 2024, les dotations non engagées ayant été annulées. Cette double contrainte (plafonnement *ex ante* des enveloppes notifiées, ajustements *infra-annuels* en gestion) implique que la trajectoire budgétaire du Pacte ne peut être interprétée comme ayant pour seul sous-jacent la demande des enseignants pour le dispositif.

---

[23] *Nota bene* : le coût du Pacte pour l'année scolaire 2025-2026 est estimé à partir des dépenses sur la période septembre 2025 – mai 2026.

[24] Enseignement scolaire public du second degré.

[25] PAP 2024 du programme 141 « Enseignement scolaire public du second degré », ministère du Budget.

[26] Rapport spécial du Sénat, mission « Enseignement scolaire », PLF 2024.

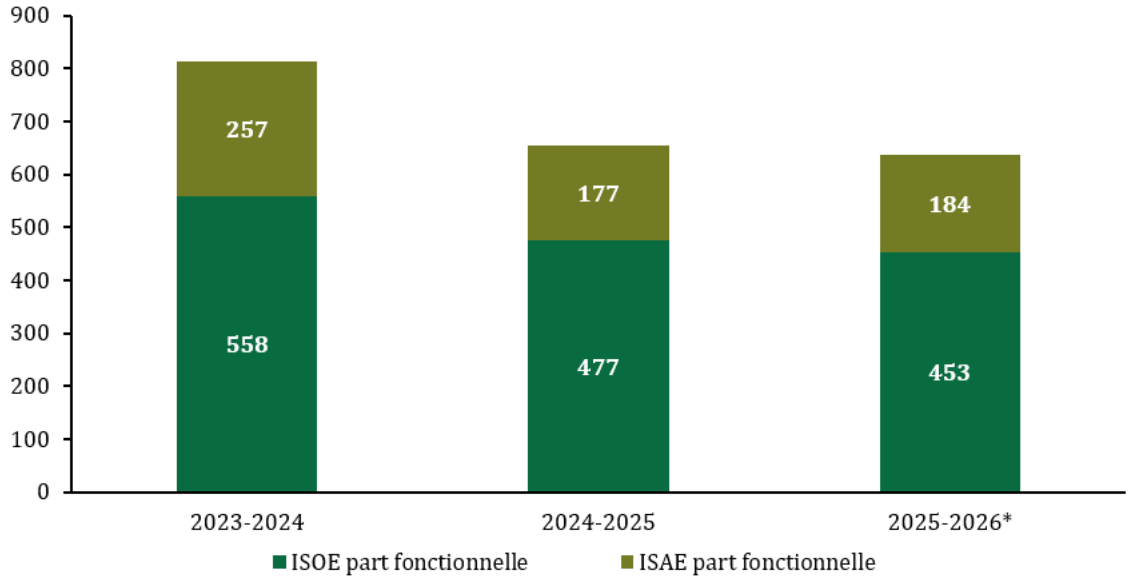
[27] Rentrée partielle, le dispositif ayant été installé en septembre 2023 ; rapport spécial Sénat, PLF 2024.

[28] Rapport spécial du Sénat, mission « Enseignement scolaire », PLF 2025.

[29] Bulletin Officiel du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse n° 30 du 27 juillet 2023.

[30] Rapport spécial du Sénat, PLF 2024.

Graphique 1 : Estimation par composantes du coût du Pacte par année scolaire, en M€



Source : Mission, d'après données India Rému.

Note de lecture : Le volume pour l'année scolaire 25-26 est estimé à partir des données disponibles à date de la mission, c'est-à-dire jusqu'à mai 2026.

2.1.2. Le Pacte est adopté par un peu moins d'un tiers des enseignants du second degré a la rentrée 2024, mais l'adhésion est très inégalement répartie entre secteurs, niveaux d'enseignement et départements

À la rentrée 2023, 29 % des enseignants du second degré ont signé au moins une brique du Pacte, taux d'adhésion porté à 34,3 % en mai 2024 puis stabilisé à 30 % à la rentrée 2024[31]. Le ministère a présenté ce niveau comme « conforme à l'objectif fixé » d'un tiers des enseignants signataires[32]. Cette appréciation appelle toutefois une nuance importante : l'hypothèse retenue lors de la construction du dispositif ne portait pas sur l'adhésion à au moins une brique, mais sur l'adhésion d'un tiers des enseignants à un Pacte complet, c'est-à-dire à trois missions[33] — objectif qui n'a pas été atteint (*cf. 2.1.3*). Cet écart se retrouve du côté budgétaire : le dimensionnement initial du dispositif, évalué à 900 M€ en année pleine au projet de loi de finances 2023, a été réduit d'environ un tiers[34](*cf. 2.1.1*). Cette adhésion est très inégalement répartie entre types d'établissement, niveaux d'enseignement (*cf.* graphique 2), secteurs (*cf.* tableau 5) et académies (*cf.* figure 1*)*.

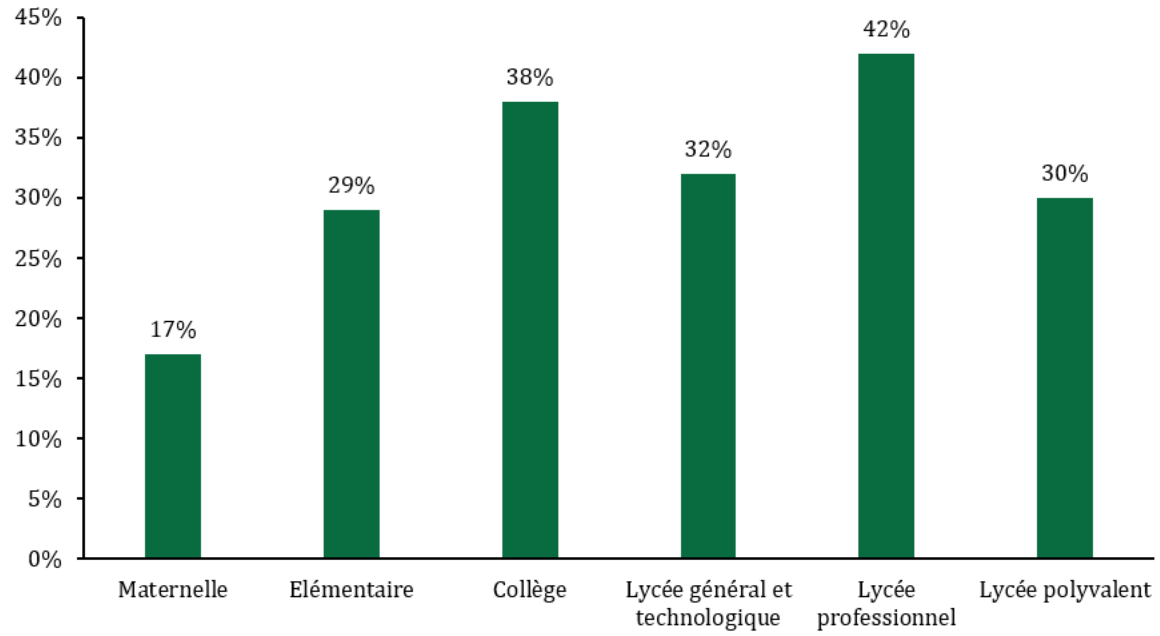
[31] Note d'information de la DEPP n° 24.33 d'août 2024 ; rapport spécial du Sénat, mission « Enseignement scolaire », PLF 2025.

[32] Bilan d'étape du Pacte, ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse, février-mai 2024.

[33] Rapport spécial du Sénat, mission « Enseignement scolaire », PLF 2025.

[34] Rapport spécial du Sénat, mission « Enseignement scolaire », PLF 2024.

Graphique 2 : Taux de participation des enseignants au Pacte par degré et type d'établissement, dans l'Éducation nationale, enseignement public et privé sous contrat, année scolaire 2023-2024



Source : Audit flash « Le Pacte enseignant », Cour des comptes.

Note de lecture : le taux de participation correspond à la proportion d'agents participants au Pacte, parmi l'ensemble des agents éligibles.

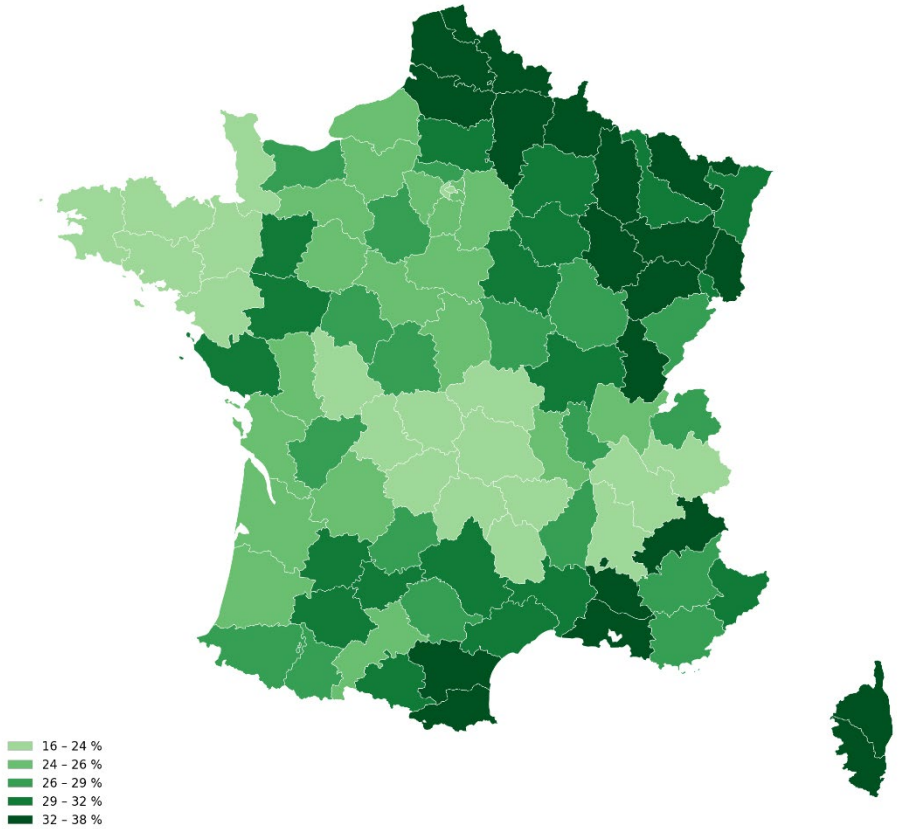
Tableau 5 : Taux de participation, nombre moyen de parts fonctionnelles consommées et parts respectives du total des parts fonctionnelles consommées, enseignement public et privé sous contrat, année scolaire 2023-2024

Enseignement	Taux de participation	Nombre moyen de parts consommées par participant	Part du total des parts fonctionnelles consommées
Secteur public	27 %	1,9	76 %
Secteur privé sous contrat	50 %	1,9	24 %
Global	32 %	1,9	100 %

Source : Audit flash « Le Pacte enseignant », Cour des comptes.

Note de lecture : le taux de participation correspond à la proportion d'agents participants au Pacte, parmi l'ensemble des agents éligibles.

Figure 1 : Taux de participation au Pacte par département, secteur privé et public, pour l'année scolaire 2024 - 2025[35]



Source : Mission d'après données India Rému.

Note de lecture : le taux de participation correspond à la proportion d'agents participants au Pacte, parmi l'ensemble des agents éligibles.

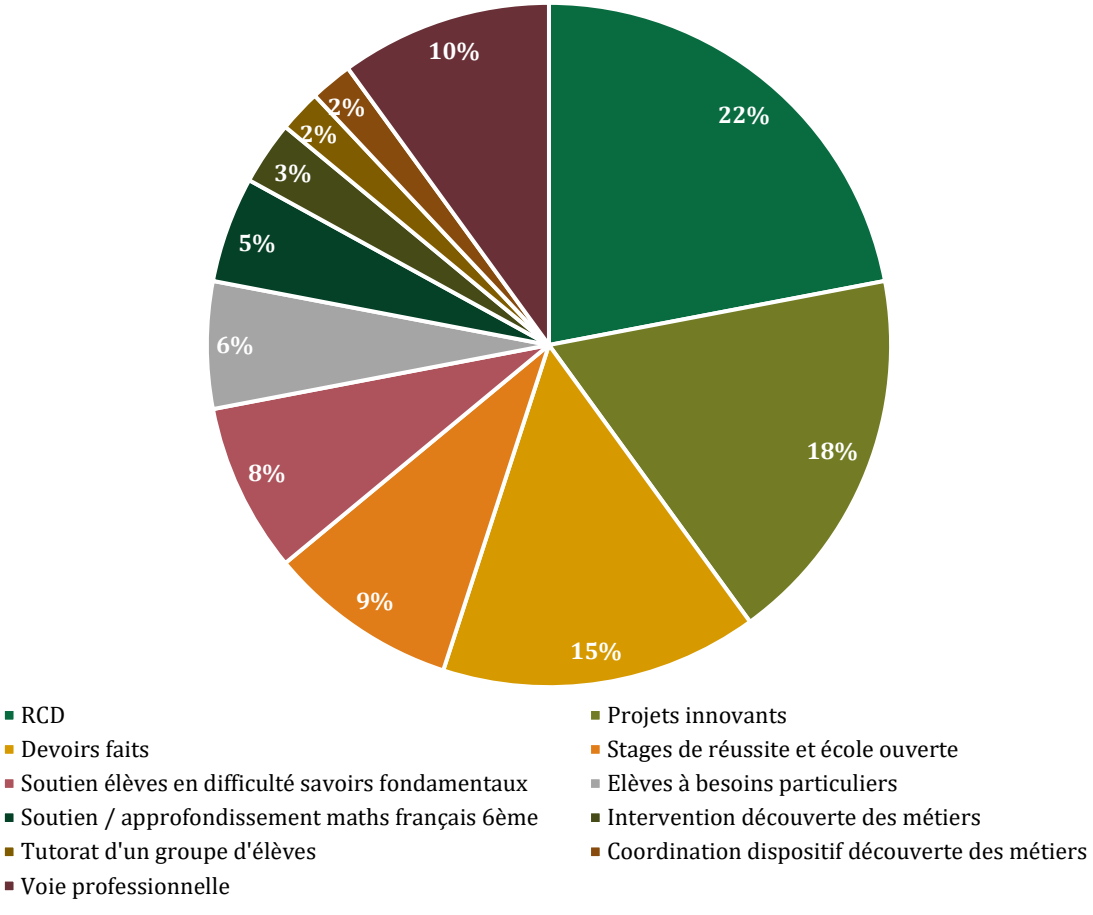
L'adhésion au Pacte enseignant est très inégalement répartie géographiquement, le taux participation allant de 16,3 % dans le département de la Creuse à 39,8 % et 38,0 % en Martinique et dans le Pas-de-Calais. Certaines régions sont particulièrement impliquées, telles que la Bourgogne-Franche-Compté, le Grand Est ou l'Occitanie ; les départements de la région Hauts-de-France sont tous dans le troisième quartile de la distribution des taux de participation (*cf.* Figure 1). À l'opposé, la Bretagne et l'Auvergne-Rhône-Alpes ont la grande majorité de leurs départements dans le premier quartile de la distribution du taux de participation — Puy-de-Dôme, Cantal, Haute-Vienne et Morbihan ont ainsi des taux de participation respectifs de 17,0 %, 19,8 %, 19,8 % et 22,4 %, inférieurs à 24,9 %, premier quartile de la distribution des taux de participation. Enfin, certains départements très urbanisés ont également des taux de participation très faibles ; **avec un taux de seulement 19,3 %, Paris est ainsi le troisième département participant le moins au Pacte**. Ce différentiel territorial, dont l'explication dépasse le cadre de la présente mission, mériterait une analyse complémentaire mobilisant les caractéristiques d'établissement et de marché du travail local.

[35] La mission n'a, ici, considéré que les professions suivantes : maîtres contractuels, professeurs des écoles, professeur certifiés, professeurs de lycée professionnel et professeurs agrégés.

2.1.3. La dépense se répartit entre un petit nombre de missions, dominées par le remplacement de courte durée et la mission « Devoirs faits »

Sur l'année scolaire 2023-2024, les agents signataires du Pacte ont effectué en moyenne 1,9 parts fonctionnelles[36]. L'intensité de l'engagement diffère selon le niveau d'enseignement : 2,6 parts en moyenne pour les enseignants de la voie professionnelle, 2,1 parts en moyenne pour les enseignants au collège, et 1,9 parts en moyenne pour les enseignants de lycée général et technologique. À la rentrée 2023, 22 % de l'ensemble des enseignants combinent missions du Pacte et heures supplémentaires annualisées (HSA), soit plus des trois quarts des signataires du Pacte[37].

Graphique 3 : Répartition des parts fonctionnelles de Pacte consommées dans l'éducation nationale en 2023-2024, premier et second degré, public et privé sous contrat



Source : Audit flash « Le Pacte enseignant », Cour des comptes.

[36] Pour rappel, une part fonctionnelle, ou « brique », correspond à la réalisation d'une mission. Il n'est pas possible de cumuler plusieurs briques d'une même mission.

[37] Rapport spécial du Sénat, projet de loi de finances pour 2025.

2.2. Le Pacte représente un gain moyen de l'ordre de 2 400 à 3 250 € bruts par signataire, avec un effet de structure marqué par profession

2.2.1. Les différentes professions éligibles ont des structures de rémunérations très différentes, la part de l'indemnitaire dans la rémunération totale variant de17 % à 35 % selon le métier considéré

La rémunération des agents se décompose en rémunération principale (traitement indiciaire, indemnité de résidence et supplément familial de traitement) et rémunération indemnitaire, composantes dont les poids varient fortement d'une profession à l'autre. Pour les professeurs des écoles et les conseillers principaux d'éducation (CPE), la rémunération principale représente l'essentiel de la rémunération brute (respectivement 84,5 % et 83,5 %), tandis que les enseignants certifiés présentent un profil légèrement plus indemnitaire (rémunération principale de l'ordre de 80,2 %). La rémunération principale des professeurs de chaire supérieure ne pèse que 66 % de leur rémunération brute, la part indemnitaire en atteignant 34 % (*cf.* Tableau 6). Le poids de l'indemnitaire donc n'est pas homogène au sein de l'Éducation nationale. Il dépend étroitement des fonctions et des sujétions propres à chaque profession.

Tableau 6 : Répartition de la rémunération principale et de la rémunération indemnitaire dans la rémunération des CPE[38], des professeurs des écoles, des enseignants certifiés et des professeurs de chaire supérieure, année scolaire 2024 - 2025

Agrégat	CPE	Professeurs des écoles	Enseignants certifiés	Professeurs de chaire supérieure
Traitement brut (indiciaire)	83,5 %	84,5 %	80,2 %	66,0 %
Part indemnitaire nette	16,5 %	15,5 %	19,8 %	34,0 %
dont abattement indemnitaire LFI 2016	-0,8 %	-0,9 %	-0,8 %	-0,4 %

Source : Mission d'après données India Rému

Par ailleurs, la structure de la part indemnitaire reflète étroitement les fonctions propres à chaque professions (*cf.* Tableau 7*).* Chez les CPE, qui n'enseignent pas, elle est dominée par les indemnités de sujétions et de fonctions (38,3 %, principalement l'indemnité forfaitaire de CPE). Pour les professeurs des écoles comme pour les certifiés, l'ISOE et l'ISAE — part fixes et fonctionnelles comprises — constituent le premier poste de dépense (respectivement 40,1 % et 39,9 %), les certifiés se distinguant par un recours marqué aux heures supplémentaires année (20,6 %). Les professeurs de chaire supérieure se situent à l'opposé du spectre : leur rémunération indemnitaire est presque entièrement constitué d'heures supplémentaires (HSA et HSE cumulant plus de 80 %), et la part de l'ISOE dans leur rémunération indemnitaire est nettement plus faible (8,3 %).

[38] Conseillers principaux d'éducation

Tableau 7 : Parts des différentes catégories[39] de primes dans la rémunération indemnitaire des CPE, professeurs des écoles, enseignants certifiés et professeurs de chaire supérieure, année scolaire 2024 - 2025

Catégories d'indemnités	CPE	Professeurs des écoles	Enseignants certifiés	Professeurs de chaire supérieure
1. ISOE / ISAE	11,4 %	**40,1 %**	**39,9 %**	8,3 %
2. Heures suppl. année (HSA)	0,0 %	0,3 %	**20,6 %**	**53,0 %**
2. Heures suppl. effectives (HSE)	1,3 %	0,6 %	5,0 %	**29,8 %**
4. IMP (missions particulières)	11,8 %	0,8 %	2,9 %	0,0 %
5. Éducation prioritaire (REP/REP+)	5,7 %	**17,8 %**	4,5 %	0,1 %
6. Autres indemnités de sujétions et fonctions	**38,3 %**	6,7 %	3,1 %	3,7 %
7. Primes catégorielles (Grenelle, attractivité…)	13,8 %	16,9 %	10,8 %	0,6 %
8. Indemnités outre-mer / géographiques	11,8 %	13,1 %	9,4 %	1,3 %
9. Indemnité compensatrice CSG	4,8 %	5,1 %	4,0 %	2,4 %
10. Participation employeur PSC	1,7 %	1,9 %	1,4 %	0,5 %
11. Jurys / examens / formation	3,0 %	0,5 %	1,1 %	0,7 %
12. Remboursements de frais / action sociale	1,0 %	1,2 %	0,9 %	0,8 %
13. Abattement indemnitaire LFI 2016	- 5,0 %	- 5,6 %	- 4,0 %	- 1,3 %
15. Autres / divers	0,4 %	0,6 %	0,3 %	0,1 %

Source : Mission d'après données India Rému

Note de lecture : les autres indemnités de sujétions et fonctions (cat 6) comprennent les indemnités de sujétions spéciales, indemnités de fonctions particulières, indemnités d'enseignement en section d'enseignement général et professionnel adapté (SEGPA), indemnité de tutorat, indemnité de formation professeurs des écoles, indemnités d'activités péri éducatives, indemnités de difficultés administratives etc.

2.2.2. Le montant moyen perçu par les signataires s'établit autour de 2 400 € dans l'enseignement général et 3 250 € dans la voie professionnelle

Le gain moyen varie fortement selon le degré et la voie d'enseignement, ce qui se traduit par des écarts entre programmes budgétaires correspondants. Il est le plus élevé sur le programme 143 (enseignement technique agricole), où il avoisine 3 940 € par signataire, intégralement versés *via* la part fonctionnelle de l'ISOE (*cf.* Tableau 8). Le programme 141 (enseignement scolaire public du second degré), cœur de la réforme, affiche également un gain élevé (entre 2 600 à 2 800 €). À l'opposé, le programme 140 (enseignement scolaire public du premier degré) présente le gain le plus faible (1 893 €), transitant quasi exclusivement par l'ISAE, conformément à la logique premier degré (ISAE) / second degré (ISOE). **Ces chiffres issus des données de paye sont cohérents avec les estimations du Sénat, qui évalue le gain moyen par signataire du Pacte respectivement à 2 408 € bruts par an et 3 250 € bruts par an pour l'enseignement général et la voie professionnelle**[40].

[39] Ces catégories ont été construites par la mission, afin de regrouper les indemnités et primes ayant des fonctionnements, conditions d'obtention et objectifs similaires.

[40] Présentation budget prévisionnel Education nationale, projet de loi de finances pour 2025.

Tableau 8 : Gain par signataire du Pacte, pour différents programmes budgétaires, année scolaire 2024-2025

Programme budgétaire	ISOE part fonctionnelle	ISAE part fonctionnelle
139[41]	1 929 €	1 537 €
140[42]	N.A.	1 893 €
141[43]	2 627 €	2 803 €
143[44]	3 941 €	N.A.
215[45]	1 528 €	N.A.
230[46]	2 443 €	N.A.

Source : Mission d'après données India Rému

2.2.3. La distribution des gains révèle un effet de structure par profession : les agrégés signent moins, du fait d'un taux horaire plus avantageux dans le régime d'heures supplémentaires

Contrairement au régime des heures supplémentaires, le montant attribué pour la réalisation d'une brique du Pacte n'est pas indexé sur le corps et le grade. Agrégés, certifiés et professeurs de chaire supérieure perçoivent ainsi un même forfait de 1 250 € bruts pour une mission Pacte de 24 heures, soit une rémunération horaire d'environ 52 € bruts. Le régime HSE, lui, est en revanche indexé sur le corps et le grade : une heure HSE est rémunérée 42 € pour un certifié en classe normale, 47 € pour un certifié en hors-classe, 61 € pour un agrégé en classe normale, et jusqu'à 67 € pour un agrégé en hors-classe ou classe exceptionnelle (*cf.* tableau 9). Le différentiel est encore plus net pour les HSA, dont le montant moyen annuel s'élève à 1 361 € pour un certifié contre 2 554 € pour un agrégé exerçant en classe préparatoire aux grandes écoles ou en section de techniciens supérieurs (STS) et 3 839 € pour un professeur de chaire supérieure (*cf.* tableau 10).

Tableau 9 : Rémunération horaire brute d'une heure du régime HSE, pour différents corps et grades à la rentrée 2023

Corps et grade	Rémunération horaire brute
Certifié et PLP classe normale	42,32 €
Certifié et PLP hors-classe - classe exceptionnelle	46,56 €
Agrégé classe normale	61,06 €
Agrégé hors-classe - classe exceptionnelle	67,17 €
PEPS classe normale	38,09 €
PEPS hors-classe - classe exceptionnelle	41,90 €
Agrégé EPS classe normale	53,88 €
Agrégé EPS hors-classe - classe exceptionnelle	59,27 €
PEGC hors-classe - classe exceptionnelle	38,57 €
PE classe normale	37,67 €
PE hors-classe - classe exceptionnelle	41,43 €
Contractuel 1re catégorie	37,96 €
Contractuel 2e catégorie	35,12 €

Source : Site internet Les heures supplémentaires effectives (HSE) - SE-UNSA consulté le 15 juin 2026.

[41] Enseignement privé du premier et second degré.

[42] Enseignement scolaire public du premier degré.

[43] Enseignement scolaire public du second degré.

[44] Enseignement technique agricole.

[45] Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture.

[46] Vie de l'élève.

Tableau 10 : Montant moyen des HSA par regroupement de grades à la rentrée 2023

Regroupement de grades	Montant moyen annuel d'une HSA
Professeurs de chaire supérieure	3 839 €
Agrégés (CPGE et STS)	2 554 €
Agrégés (hors CPGE et hors STS)	1 916 €
Certifiés	1 361 €
Professeurs de lycée professionnel	1 344 €
Professeurs d'EPS	1 229 €
Autres titulaires	1 170 €
Enseignants non titulaires	1 181 €
Total	1 483 €

Source : Note d'information de la DEPP n° 25.31 de mai 2025

Cet effet de structure des rémunérations se traduit directement dans les comportements d'adhésion. Sur l'année scolaire 2024-2025, **20,4 % des enseignants agrégés et de chaire supérieure ont effectué au moins une mission du Pacte, contre 32,8 % pour les certifiés** (*cf.* tableau 11). Symétriquement, le recours aux HSA est nettement plus fréquent chez les agrégés et professeurs de chaire supérieure (80,4 %) que chez les certifiés (68,8 %). Les agrégés signent donc moins le Pacte tout en faisant davantage d'HSA, configuration cohérente avec une rationalité financière d'arbitrage entre les deux régimes. L'effet de désincitation se vérifie également à un niveau plus fin, en examinant le détail de la participation aux missions HSE. Sur les missions les plus directement substituables entre HSE et Pacte, les agrégés présentent un taux de participation au régime HSE supérieur à celui des certifiés. Ainsi, 42,3 % des agrégés et professeurs de chaire supérieure ont participé à la mission HSE « Réussite scolaire » en 2024 - 2025, contre 38,8 % des certifiés (*cf.* tableau 12) ; les agrégés résistent davantage au basculement du régime HSE vers celui du Pacte sur les missions où ce basculement n'est pas juridiquement imposé.

Tableau 11 : Part des bénéficiaires[47] au Pacte enseignant et au régime HSA des enseignants certifiés, agrégés et professeurs de chaire supérieure, enseignement du premier et du second degré, pour le secteur public et le secteur privé sous contrat

Mission	Population	2021-2022	2022-2023	2023-2024	2024-2025	2025-2026
Pacte	Enseignants certifiés	N.A.	N.A.	26,6 %	32,8 %	31,7 %
	Enseignants agrégés et enseignants de chaire supérieure	N.A.	N.A.	15,8 %	20,4 %	18,7 %
HSA	Enseignants certifiés	65,0 %	68,3 %	70,1 %	68,8 %	69,0 %
	Enseignants agrégés et enseignants de chaire supérieure	77,2 %	79,1 %	80,6 %	80,4 %	80,5 %

Source : Mission d'après données India Rému.

[47] Ce n'est pas le taux de participation puisque sont ici considérés tous les professeurs certifiés, agrégés et de chaire supérieure, et pas seulement ceux qui sont éligibles. Par exemple, sont comptés les professeurs certifiés et agrégés qui enseignent dans le premier degré, alors qu'ils ne peuvent pas souscrire au régime HSA. Le taux de participation au régime HSA et donc légèrement supérieur à la part des bénéficiaires.

Tableau 12 : Taux de participation au régime HSE des enseignants certifiés, agrégés et professeurs de chaire supérieure, enseignement du premier et second degré, pour le secteur public et le secteur privé sous contrat et détaillé par mission

Indemnité	Population	2023 - 2024	2024 - 2025	2025 - 2026
HSE - Enseignement	Enseignants certifiés	50,7 %	38,8 %	17,5 %
	Enseignants agrégés et enseignants de chaire supérieure	46,6 %	42,3 %	21,6 %
HSE - Remplacements supplémentaires	Enseignants certifiés	21,3 %	9,6 %	4,6 %
	Enseignants agrégés et enseignants de chaire supérieure	18,8 %	10,9 %	6,1 %
HSE - Accompagnement éducatif	Enseignants certifiés	6,6 %	7,0 %	3,0 %
	Enseignants agrégés et enseignants de chaire supérieure	2,1 %	2,5 %	1,1 %
HSE - Réussite scolaire	Enseignants certifiés	7,3 %	1,8 %	0,0 %
	Enseignants agrégés et enseignants de chaire supérieure	13,7 %	4,1 %	0,0 %
HSE - Devoirs faits	Enseignants certifiés	30,4 %	30,1 %	16,7 %
	Enseignants agrégés et enseignants de chaire supérieure	10,4 %	12,2 %	7,3 %

Source : Mission d'après données India Rému

Les données de paie font toutefois apparaître un recul marqué de la participation aux HSE sur les missions substituables au Pacte, contrepartie de la montée en charge de la part fonctionnelle. Le taux de participation aux HSE de remplacement diminue fortement entre 2023-2024 et 2024-2025, passant de 21,3 % à 9,6 % chez les certifiés et de 18,8 % à 10,9 % chez les agrégés et professeurs de chaire supérieure (*cf.* Tableau 12). Un mouvement analogue s'observe sur les HSE de réussite scolaire. À l'inverse, les HSE d'enseignement ne connaissent pas de recul de même nature sur la période. Cette divergence de trajectoires constitue le premier indice d'un effet de substitution entre les deux dispositifs.

3. Si le Pacte atteint inégalement ses objectifs, son coût correspond pour partie à une substitution aux heures supplémentaires préexistantes plutôt qu'un surcroît d'activité

3.1. Une atteinte inégale des trois objectifs : la revalorisation profite à une minorité, la continuité pédagogique progresse sans atteindre sa cible, la transformation des pratiques reste difficile à objectiver

3.1.1. L'objectif de revalorisation salariale est atteint pour les signataires, mais ne concerne, de façon inégale, qu'une minorité d'enseignants

Le gain individuel maximal est conforme à la cible affichée, mais celle-ci constitue un plafond rarement atteint. La cible des « +10 % » (*cf. 1.1.3*) n'est atteinte que par la fraction des signataires engagés sur trois missions, ce qui forme une part minoritaire des personnels éligibles (*cf.* tableau 13). Le Pacte n'ayant été signé que par un peu moins d'un tiers des enseignants du second degré (*cf. 2.1.2*), il ne constitue pas, en tant que tel, un instrument de revalorisation de l'ensemble du corps enseignant. La hausse générale de la rémunération à la rentrée 2023 a reposé de façon prépondérante sur la revalorisation « socle » (au premier rang de laquelle le quasi-doublement des parts fixes de l'ISOE et de l'ISAE) versée sans condition à tous les agents éligibles, et non sur le Pacte. Il importe à cet égard de distinguer l'objectif de revalorisation conditionnelle, propre au Pacte, de la revalorisation inconditionnelle portée par le socle, les deux volets étant souvent confondus dans le débat public. L'atteinte de l'objectif de revalorisation salariale est appréciée dans le tableau ci-dessous (*cf*. Tableau 14).

Tableau 13 : Nombre de signataires et part des signataires réalisant trois briques du Pacte, pour différents corps, sur l'année scolaire 2024-2025

Corps	Nombre signataires	Part des signataires effectuant 3 briques
Professeurs certifiés	69 309	16,3 %
Professeurs agrégés	11 568	10,3 %
Maîtres contractuels	54 269	5,2 %
Professeurs des écoles	78 107	5,8 %
Professeurs lycées professionnels	23 657	24,8 %

Source : Mission d'après données India Rému.

Tableau 14 : Appréciation de l'atteinte de l'objectif de revalorisation salariale

Indicateur	Cible affichée	Constat	Appréciation
Gain individuel	+3 750 €	~2 400 € en moyenne	Atteint pour les signataires à trois missions seulement
Portée collective	Non Applicable (N.A.)	< 1/3 des enseignants	Minorité du corps enseignant
Égalité d'accès	N.A.	20 % agrégés vs 33 % certifiés ; 27 % public vs 50 % privé	Fortement inégale en fait sinon en droit, limitation par les enveloppes budgétaires

Source : Mission d'après données India Rému et audit flash « Le Pacte enseignant », Cour des comptes.

Enfin, pour une partie des signataires, le gain perçu ne constitue pas un revenu additionnel mais la requalification d'un revenu préexistant. Les enseignants qui effectuaient déjà, avant 2023, des missions désormais rémunérées par le Pacte voient pour partie leur rémunération antérieure basculer vers la part fonctionnelle, sans gain net équivalent au montant affiché. L'ampleur de cette requalification, et donc le gain salarial réellement imputable au Pacte, est quantifiée en partie 3.2.

3.1.2. L'objectif de continuité pédagogique n'est que partiellement atteint : le remplacement de courte durée progresse mais reste très en deçà de la cible

Le remplacement de courte durée constitue la priorité affichée du Pacte (*cf. supra***).** Le triplement du taux de couverture des absences de courte durée a été érigé en priorité du dispositif, avec une cible de 20,5 % de couverture en 2023-2024 et de 36 % à l'horizon 2026. Selon la Cour des comptes[48], le RCD est effectivement la mission la plus fréquemment mobilisée par les signataires, ce qui indique que la priorité affichée s'est traduite dans les usages du dispositif.

Malgré sa progression, le taux de couverture des absences de courte durée demeure à environ moitié de la cible. Le taux de couverture des RCD s'est établi à environ 10 % en 2023-2024, en progression de 6 points par rapport à l'année précédente, mais à un niveau correspondant à la moitié de la cible de 20,5 % fixée pour cette même année. La trajectoire vers 36 % à l'horizon 2026 apparaît, dans ces conditions, difficile à atteindre. Cet indicateur de taux de couverture établi par la Cour des comptes n'est néanmoins pas reconstructible à partir d'India Rému, qui ne renseigne pas la nature des missions effectuées au titre de la part fonctionnelle.

Les données de paie font en revanche apparaître un net recul du remplacement rémunéré en heures supplémentaires effectives, contrepartie du basculement vers le Pacte. Le régime spécifique des HSE pour le remplacement de courte durée ayant été abrogé pour les signataires du Pacte (*cf. 3.1*), le remplacement s'opère désormais prioritairement par la part fonctionnelle. Le taux de participation aux HSE de remplacement chute fortement entre 2023-2024 et 2025-2026, de 21,3 % à 4,6 % chez les certifiés et de 18,8 % à 6,1 % chez les agrégés et professeurs de chaire supérieure (*cf.* Tableau 12). Ce mouvement de bascule entre régimes **suggère une recomposition de la rémunération du remplacement plutôt qu'une création nette** ; la part du remplacement réellement additionnel, par opposition à un remplacement qui se serait produit en HSE en l'absence de Pacte, est évaluée en partie 3.2.

Tableau 15 : Appréciation de l'atteinte de l'objectif de continuité pédagogique

Indicateur	Cible affichée	Constat	Appréciation
Taux de couverture des RCD	20,5 % (2023-24) 36 % (2026)	~10 % en 2023-24	Partiellement atteint
Recul des HSE de RCD	Non applicable	21,3 % → 4,6 % (certifiés, entre 2023-24 2025-26)	Bascule HSE → Pacte

Source : Mission d'après données India Rému et audit flash « Le Pacte enseignant » de la Cour des comptes.

[48] Audit flash « Le Pacte enseignant », Cour des comptes, juillet 2025.

3.1.3. L'objectif de transformation des pratiques est plus difficile à objectiver et moins concluant à ce stade

Cet objectif est, par nature, largement hors de portée d'une évaluation fondée sur les données de paie. La transformation des pratiques professionnelles relève d'une évaluation qualitative que les données India Rému, limitées aux montants et aux volumes, ne permettent pas de conduire. Le recul disponible, deux années scolaires, est en outre insuffisant pour apprécier une évolution des pratiques qui s'inscrit nécessairement dans le temps long.

L'audit flash « Le Pacte enseignant » de la Cour des comptes fait apparaître une concentration des missions sur des fonctions de régulation plutôt que de transformation. La répartition des parts fonctionnelles consommées est dominée par le remplacement de courte durée et la mission « Devoirs faits », les missions de coordination de projets d'innovation pédagogique ne représentant qu'une part minoritaire des signatures (*cf. 2.1.1*). Le resserrement du pilotage en 2024-2025, marqué par un plafonnement des projets d'innovation, un fléchage accru vers le remplacement de courte durée et une contrainte budgétaire accrue a renforcé cette orientation. Le dispositif semble ainsi avoir davantage servi des fonctions de gestion courante que de transformation des pratiques. **Pour être évalué, l'objectif de transformation des pratiques professionnelles nécessite des travaux qualitatifs distincts, hors du champ de la présente mission.**

3.2. Distinguer l'additionnalité de la substitution : une décomposition de l'offre de travail au niveau individuel, identifiée par la désincitation relative du Pacte selon le corps

3.2.1. La question centrale se reformule comme une décomposition de l'offre totale d'heures supplémentaires

L'unité d'analyse retenue est le volume annuel total d'heures supplémentaires de chaque agent, toutes composantes confondues :

$$Y_{it} = H_{it}^{HSA} + H_{it}^{HSE} + H_{it}^{Pacte}$$

Où i désigne l'agent, t l'année scolaire et chaque terme est exprimé en heures[49].

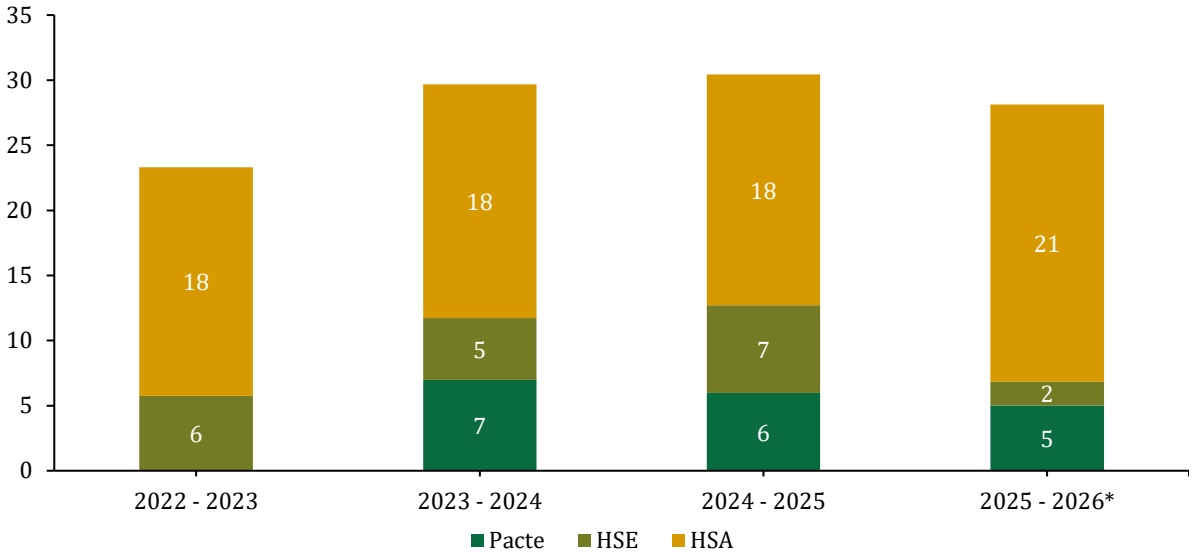
La question de l'additionnalité se reformule de la manière suivante : lorsqu'un agent signe le Pacte, son volume total augmente-t-il d'autant (additionnalité pure), reste-t-il stable (substitution pure), ou augmente-t-il partiellement (substitution partielle) ?

À l'échelle de l'ensemble des enseignants, le volume total d'heures supplémentaires s'accroît nettement à la rentrée 2023, mais cette hausse est inférieure au volume d'heures apporté par le Pacte (*cf.* graphique 4). L'introduction de la part fonctionnelle se double en effet d'un recul simultané des heures supplémentaires effectives, tandis que les heures supplémentaires année demeurent globalement stables. Une partie des heures du Pacte ne s'ajoute pas au volume préexistant mais s'y substitue. Ce décalage entre le volume d'heures apporté par le Pacte et l'augmentation effective du nombre total d'heures effectuées constitue un indice, purement descriptif, d'un phénomène de substitution.

[49] La conversion des briques Pacte en heures n'est pas directe. India Rému ne renseigne ni le type de mission, ni le volume horaire associé à chaque part fonctionnelle, mais seulement la rémunération, dont on peut déduire le nombre de briques effectuées. La conversion en heures suppose un volume horaire moyen par brique $\bar{h}$. Les briques valant 18 heures ou 24 heures, la mission retient $\bar{h} \sim 21$ heures en analyse centrale (moyenne pondérée par la distribution nationale des missions publiée par la Cour des comptes et la DEPP). Pour les HSA et les HSE, le volume d'heures est reconstitué à partir du tarif réglementaire applicable au corps et, pour les HSE, au grade de l'agent.

La progression de l'offre totale est par ailleurs très inégale selon les corps (*cf.* graphique 5). Elle est la plus forte là où le Pacte est financièrement le plus attractif : le volume moyen d'heures supplémentaires par enseignant augmente fortement à la rentrée 2023 chez les professeurs des écoles (+236 %) et les professeurs de lycée professionnel (+27 %), plus modérément chez les certifiés (+17 %), et n'évolue qu'à la marge chez les agrégés. Cette hausse se replie partiellement en 2024-2025, sans revenir à son niveau d'avant la réforme. Ces deux constats — une hausse d'ensemble amputée par le reflux des HSE, et une réaction d'autant plus marquée que le corps est incité — invitent à distinguer, au niveau de chaque agent, ce qui relève d'un surcroît réel d'activité de ce qui n'est qu'une requalification d'heures déjà effectuées.

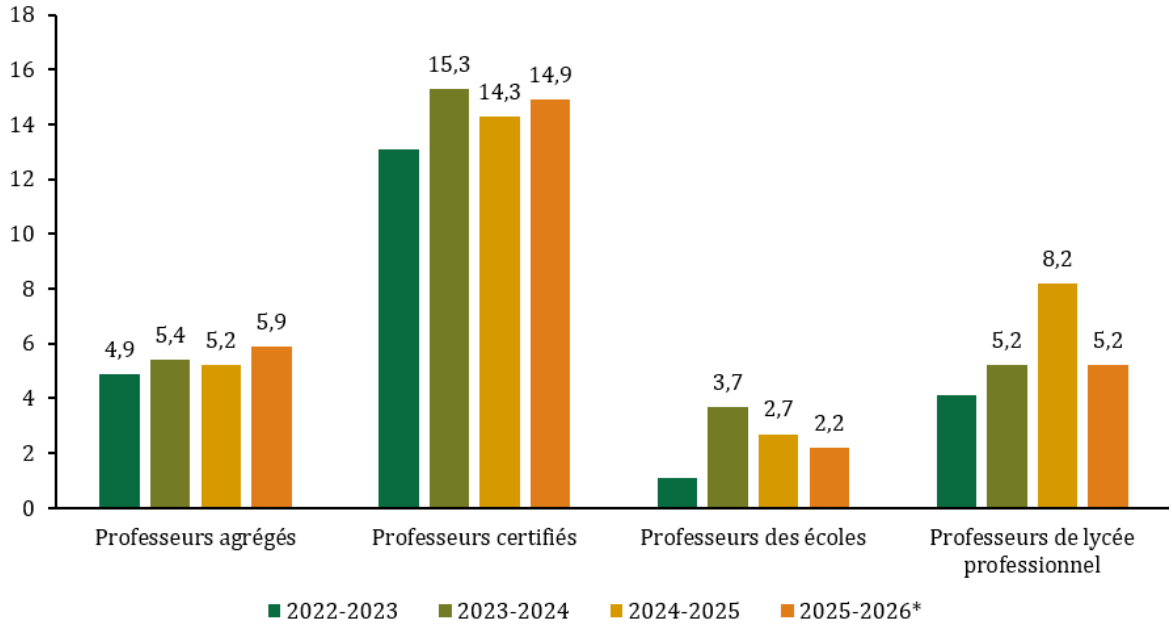
Graphique 4 : Évolution du volume annuel total d'heures supplémentaires (en millions) entre 2022-2023 et 2025-2026, ventilé par régimes



Source : Mission d'après données India Rému.

Note de lecture : Le volume pour l'année scolaire 25-26 est estimé à partir des données disponibles à date de la mission, c'est-à-dire jusqu'à mai 2026.

Graphique 5 : Évolution du volume annuel total d'heures supplémentaires (en million) entre 2022-2023 et 2025-2026, pour différents corps enseignants



Source : Mission d'après données India Rému.

Note de lecture : Le volume pour l'année scolaire 25-26 est estimé à partir des données disponibles à date de la mission, c'est-à-dire jusqu'à mai 2026.

3.2.2. La décomposition du comportement individuel des enseignants avant et après septembre 2023 révèle l'ampleur brute de la substitution

Au niveau individuel, la substitution entre régime d'heures supplémentaires et Pacte est nettement plus marquée dans les corps du second degré que chez les professeurs des écoles. La mission suit le volume horaire HSE, HSA et Pacte de chaque enseignant avant et après l'introduction du Pacte afin de calculer un taux de substitution individuel. Ce taux mesure la part des heures Pacte compensées par un recul des autres heures supplémentaires, toutes choses égales par ailleurs[50] :

$$S_i = -\frac{\Delta H_i^{HSA} + \Delta H_i^{HSE}}{H_i^{Pacte}}$$

L'interprétation de la valeur de S_i est la suivante :

- si $S_i = 1$, alors la substitution est totale et chaque heure Pacte remplace une heure HSA ou HSE préexistante[51] ;
- si $S_i = 0$, alors il y a additionnalité totale, et les heures Pacte sont entièrement nouvelles[52] ;
- si $0 < S_i < 1$, la substitution est partielle.

[50] En particulier, les éventuels changements de comportement liés à des facteurs exogènes pour conduire à moduler le comportement des enseignants ne sont pas pris en compte.

[51] En pratique, S_i peut être supérieur à 1 s'il y a « sursubstitution », c'est-à-dire si la diminution des heures supplémentaires effectives effectuées par un agent signataire n'est pas compensée par l'ajout de nouvelles heures Pacte (diminution du volume annuel total d'heures supplémentaires).

[52] S_i peut être inférieur à 0, si un agent signataire du Pacte augmente également son offre d'heures supplémentaires effectives

Calculé pour chaque signataire du Pacte sur la base d'un suivi individuel année par année, le coefficient de substitution se répartit en trois zones : l'additionnalité (S inférieur ou égal à 0,2), la substitution partielle (S compris entre 0,2 et 0,8) et la substitution pure (S supérieur ou égal à 0,8). À l'échelle de l'ensemble des signataires, la médiane du coefficient s'établit à 0,09, et 55,7 % des signataires relèvent de l'additionnalité, contre 22,6 % de la substitution pure (*cf.* Tableau 16).

À l'échelle du corps, la substitution est nettement plus marquée dans les corps du second degré que chez les professeurs des écoles. Pour les professeurs des écoles, la médiane du coefficient est quasiment nulle (0,01) et l'additionnalité concerne 61,9 % des signataires : le Pacte y finance très majoritairement des heures nouvelles, ce qui s'explique par le caractère résiduel des heures supplémentaires dans le premier degré avant la réforme. À l'inverse, dans les corps du second degré, la part des signataires en substitution pure atteint 33,1 % chez les agrégés, 29,7 % chez les certifiés et 26,3 % chez les professeurs de lycée professionnel : **pour près d'un tiers des signataires du second degré, les heures rémunérées au titre du Pacte se substituent intégralement à des heures supplémentaires qui auraient été effectuées en HSE ou HSA**.

L'analyse de la mission reste descriptive. Elle n'est donc pas corrigée du biais de sélection des signataires. Les enseignants qui adhèrent au Pacte ne sont pas tirés au hasard mais volontaires : ils peuvent différer systématiquement des non-signataires par des caractéristiques inobservables corrélées à leur offre de travail. Le coefficient individuel fournit l'ampleur brute du phénomène de substitution mais son interprétation causale requiert la stratégie d'identification exposée en 3.2.3.

Tableau 16 : Distribution du coefficient de substitution individuel par corps, pour les signataires du Pacte, années scolaires 2022-2023 à 2024-2025

Corps	S médian	Part additionnalité (S ≤ 0,2)	Part substitution partielle	Part substitution pure (S ≥ 0,8)
Professeurs agrégés	0,15	51,7 %	15,2 %	33,1 %
Professeurs certifiés	0,16	51,7 %	18,6 %	29,7 %
Professeurs des écoles	0,01	61,9 %	28,2 %	10,0 %
Professeurs de lycée professionnel	0,09	54,8 %	18,9 %	26,3 %
Ensemble	0,09	55,7 %	21,7 %	22,6 %

Source : Mission d'après données India Rému

3.2.3. Le Pacte engendre un surcroît d'activité concentré sur les corps financièrement incités

Le forfait du Pacte étant uniforme alors que le taux des heures supplémentaires classiques est d'autant plus élevé que le corps l'est, le Pacte est plus ou moins attractif selon le corps, indépendamment du choix de l'enseignant. Il est financièrement avantageux pour les certifiés, les professeurs des écoles et les professeurs de lycée professionnel, mais quasi neutre, voire défavorable, pour les agrégés, qui gagnent davantage avec une heure supplémentaire classique. La mission mesure cette désincitation relative par l'indicateur suivant :

$$D_{corps} = 1 - \frac{taux_{Pacte}}{taux_{corps}}$$

Où $taux_{Pacte}$ et $taux_{corps}$ sont respectivement les taux horaires moyens du Pacte et d'une heure HSA, pour un corps considéré.

Cet indicateur vaut -0,58 pour les professeurs des écoles, -0,41 pour les certifiés et les PLP, et +0,03 pour les agrégés. Cette différence d'attractivité offre un moyen de distinguer création et requalification d'heures**.** Si le Pacte ne faisait que requalifier des heures préexistantes, les professeurs qui y ont le plus intérêt n'augmenteraient pas plus leur temps de travail total que les autres. **La mission compare donc l'évolution de l'offre totale d'heures entre corps diversement incités, avant et après la rentrée 2023**[53] : une plus forte hausse chez les corps incités signale que le Pacte engendre des heures réellement nouvelles là où il est attractif ; une hausse identique entre tous les corps traduirait au contraire une simple requalification.

En cohérence avec les choix opéré par un agent rationnel, un surcroît d'activité concentré sur les corps incités est bien observé. Entre 2022-2023 et 2023-2024, le volume total d'heures supplémentaires a ainsi augmenté de 81 % chez les professeurs des écoles et de 15 % chez les certifiés, contre seulement 9 % chez les agrégés : la hausse est d'autant plus forte que le corps avait intérêt à signer le Pacte. Pour s'assurer que cet écart est bien dû au Pacte et non à des différences préexistantes entre corps, la mission a vérifié qu'avant la réforme, en 2021-2022, les différents corps suivaient des évolutions parallèles : c'était le cas, ce qui conforte l'interprétation. L'effet est maximal l'année de mise en place et persiste en s'atténuant en 2024-2025 (*cf.* Tableau 17).

Tableau 17 : Estimation en différence de différences de l'effet du Pacte sur l'offre totale d'heures supplémentaires

	Coefficient β	Significativité
Effet d'ensemble : Post × désincitation (D)	-15,7	p < 0,001
Event study — 2021-2022 (test pré-réforme)	-1,3	non significatif (p = 0,06)
Event study — 2023-2024 (mise en place)	-20,2	p < 0,001
Event study — 2024-2025	-11,8	p < 0,001

Source : Mission d'après données India Rému.

Note de lecture : Le coefficient β *correspond à l'importance du facteur D (désincitation) dans le volume total d'heures supplémentaires effectuées. Le coefficient est négatif, ce qui est cohérent ; un facteur D important indique que la profession considérée est très désincitée, et donc que le Pacte a peu modifié son offre totale d'heures supplémentaires. Plus le coefficient* β *est faible, plus le facteur D est important dans l'offre totale d'heures supplémentaires ; avant la réforme, le facteur D n'avait donc aucun impact sur l'offre d'heures supplémentaires (D = - 1,3). L'effet est maximal en 2023-2024, où le coefficient* β *vaut – 20,2.*

De plus, les coefficients sont significatifs au seuil de confiance de 5 % (hormis pour le test pré-réforme, ou la p-valeur vaut 0 ,06).

[53] Estimation par différence de différences (*difference-in-differences*). La spécification régresse le volume total d'heures supplémentaires de l'enseignant sur l'interaction entre la désincitation de son corps (D) et l'indicatrice de période post-réforme, en neutralisant les caractéristiques individuelles permanentes par un effet fixe agent et les chocs communs à tous les corps (dont la revalorisation socle de septembre 2023) par un effet fixe année. Le coefficient d'interaction estimé est de -15,7 ; il atteint -20,2 pour l'année de mise en place 2023-2024 et -11,8 en 2024-2025. La validité de l'interprétation repose sur l'hypothèse de tendances parallèles, testée à l'aide des années 2021-2022 et 2022-2023 : le coefficient pour 2021-2022 (-1,3) est faible et non significatif au seuil de 5 %, ce qui ne révèle pas de divergence pré-existante entre corps.

MONOGRAPHIE VI

Primes et indemnités territoriales

SOMMAIRE

1. DE NOMBREUSES PRIMES ET INDEMNITÉS LIÉES À L'IMPLANTATION GÉOGRAPHIQUE DES AGENTS DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT EXISTENT ..1

1.1. Plusieurs primes et indemnités constituent le socle interministériel des indemnités de résidence et d'installation 1

1.1.1. L'indemnité de résidence, dispositif ancien et peu évolutif, concerne près d'un million d'agents dans les zones tendues en matière de logement, pour un montant en croissance et qui atteint 557 M€ en 2025 1

1.1.2. La prime spéciale d'installation représente un montant de près de 20 M€ pour plus de 10 000 fonctionnaires débutants en Île-de-France ou dans la métropole lilloise en 2025 2

1.1.3. La prime spécifique d'installation, en outre-mer ou en métropole pour les ultra-marins, représente 17,5 M€ pour près de 2 150 agents en 2025 3

1.2. Pour compenser le coût de la vie et des sujétions liées à des conditions d'exercices jugées plus difficiles, les agents exerçant dans certains territoires cumulent des primes, ministérielles et interministérielles 3

1.2.1. Au niveau interministériel, la NBI « politique de la ville », l'indemnité temporaire de mobilité ou la prime de fidélisation territoriale visent à faciliter les affectations des agents publics dans des territoires en déficit d'attractivité 3

1.2.2. Des primes et indemnités sectorielles ou des bonifications d'IFSE sont appliquées par les ministères pour compenser la difficulté à pourvoir les postes dans certaines zones, notamment en Île-de-France 4

1.3. Des primes anciennes aux montants importants compensent l'éloignement ou l'insularité et leurs conséquences sur la vie professionnelle et personnelle des agents publics 8

1.3.1. Les agents nommés à l'international cumulent plusieurs primes, pour un montant de 531 M€ pour plus de 6 000 fonctionnaires en 2025 8

1.3.2. Des mécanismes indemnitaires particuliers et modulés pour compenser les sujétions liées à l'éloignement, au coût de la vie et aux conditions d'exercice Outre-mer, pour un coût budgétaire d'1,76 Md € pour plus de 118 000 civils et militaires 9

1.3.3. En Corse, une indemnité de transport s'ajoute au taux spécifique de 3 % de l'indemnité de résidence. 10

1.4. Les primes territoriales sont complétées par de nombreuses mesures de ressources humaines 12

2. LA SIMPLIFICATION DES PRIMES TERRITORIALES, À TRAVERS UN CADRE INTERMINISTÉRIEL SOUPLE MAIS GARANT DE L'ÉQUITÉ, PERMETTRAIT DES DÉCLINAISONS MINISTÉRIELLES, AU SERVICE DE L'ATTRACTIVITÉ DE CERTAINS POSTES 13

2.1. Les primes territoriales représentent un ensemble composite peu lisible dont l'impact gagnerait à être objectivé globalement 13

2.2. Les objectifs de ces primes territoriales nécessitent d'être clarifiés sur la base d'une stratégie dédiée 15

2.2.1. Les primes territoriales doivent reposer sur un ciblage fondé sur des indicateurs objectifs 15

2.2.2. Un pilotage interministériel posant des principes d'application communs, avec de la souplesse ministérielle..... 16
2.2.3. Dans un cadre budgétaire contraint, mettre à l'étude une simplification des primes territoriales..... 17

1. De nombreuses primes et indemnités liées à l'implantation géographique des agents de la fonction publique d'État existent

1.1. Plusieurs primes et indemnités constituent le socle interministériel des indemnités de résidence et d'installation

1.1.1. L'indemnité de résidence, dispositif ancien et peu évolutif, concerne près d'un million d'agents dans les zones tendues en matière de logement, pour un montant en croissance et qui atteint 557 M€ en 2025

Prévue au 2° de l'article L712-1 du code général de la fonction publique, l'indemnité de résidence a été créée par un décret du 11 décembre 1919. Elle est désormais encadrée par le décret du 24 octobre 1985 relatif à la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des personnels des établissements publics d'hospitalisation. Il fixe trois taux applicables au traitement indiciaire brut et aux éventuels points de nouvelle bonification indiciaire (NBI), en fonction de l'affectation géographique de l'agent, selon trois zones :

- 3 % pour des communes d'Île-de-France, pour toutes les communes de la Haute-Corse et de la Corse-du-Sud, les communes du département de l'Ain ou de la Haute-Savoie classées en zone géographique de tension sur le logement dite « zone A » (et leurs unités urbaines) et pour certaines communes des Bouches-du-Rhône, du Var et de Loire-Atlantique ;
- 1 % pour certaines zones urbaines en province ;
- 0 % pour le reste du territoire.

Ces zones ont été prévues par le décret n° 62-1263 du 30 octobre 1962 portant majoration du salaire minimum national interprofessionnel garanti, dont le dernier classement a été actualisé pour par la circulaire n° 1996 – 2B n° 00-1235 du 12 mars 2001 relative à la modification des zones d'indemnité de résidence.

Un minimum d'indemnité est prévu, puisque le taux ne peut être appliqué à un minimum inférieur à l'indice majoré 366, soit un minimum de 54,05 € en zone 1 et de 18,01 € en zone 2. Aucun maximum n'est prévu. L'indemnité de résidence est donc un mécanisme majoritairement proportionnel au traitement, ce qui pose question au regard de son objectif universel de compensation du coût du logement.

En 2025, l'indemnité de résidence (IR) représente un montant brut annuel versé aux agents de l'État[1] de 557 M€ pour 909 738 agents, soit un montant moyen par agent de 51 € par mois ou de 612 € par an, en progression continue, du fait du volume et du montant moyen depuis 2015 (elle s'élevait alors, pour le même périmètre, à 427 M€ pour 802 633 agents touchant un montant moyen mensuel de 44 €[2]).

[1] Ministères seulement, hors opérateurs.

[2] Source : India Rému.

Plusieurs rapports des inspections générales[3] et de la Cour des comptes[4] ont mis en avant, d'une part, son montant insuffisant au regard des différentiels de coût de la vie dans les territoires et, d'autre part, l'incohérence d'un zonage rarement actualisé. Ces travaux recommandaient donc l'évolution du dispositif. Le rapport de la Cour des comptes de 2015 sur la masse salariale suscité préconisait la limitation du bénéfice de l'indemnité de résidence aux fonctionnaires travaillant en Île-de-France ; pour les agents hors Île-de-France, le montant perçu par les autres bénéficiaires pouvant être gelé au niveau actuel et l'indemnité de résidence supprimée pour les nouveaux agents. Le rapport de la Cour des comptes de 2019 sur l'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État proposait deux scénarios : le premier avançait une réforme s'inspirant de l'indemnité de résidence à l'étranger pour compenser plus largement les contraintes locales en prenant en compte le coût de la vie, les fonctions exercées et à leurs conditions d'exercice et les conditions locales d'existence ; le second transformait l'indemnité actuelle en un instrument d'attractivité géographique, ciblé sur les zones où le moins de vœux de mobilité étaient formulés. À coût budgétaire constant, ce scénario conduisait à supprimer l'indemnité dans les zones plus attractives. Le rapport IGA/IGF de 2021 préconisait de programmer une réforme à court terme de l'IR, *a minima* en actualisant le zonage.

Or, les dernières évolutions ont été réalisées de manière ponctuelle, en 1998 et en 2023, en ajoutant de nouveaux articles au décret du 24 octobre 1985 modifié et non en révisant structurellement le zonage de l'indemnité, ni son mécanisme :

- l'article 9 *bis* introduit par le décret du 4 mars 1998 crée une indemnité de résidence spécifique de 3 % pour les fonctionnaires exerçant en Corse (Haute-Corse et Corse du Sud) ;
- l'article 9 *ter* introduit par le décret du 12 décembre 2023 applique le taux de 3 % à certaines communes des départements de l'Ain et de la Haute-Savoie (et à leurs unités urbaines), situées en zone de tension de forte tension sur le prix du logement, telles que définies en zone A par le zonage dit A/B/C de la politique du logement[5], régulièrement actualisé.

Ces modifications ont permis de faire évoluer ponctuellement un zonage daté afin de répondre à des difficultés locales fortes. Mais aucune réforme d'ampleur ou refonte du zonage n'a été conduite depuis la création de cette indemnité.

1.1.2. La prime spéciale d'installation représente un montant de près de 20 M€ pour plus de 10 000 fonctionnaires débutants en Île-de-France ou dans la métropole lilloise en 2025

Prévue par le décret n°89-259 du 24 avril 1989 relatif à la prime spéciale d'installation (PSI) attribuée à certains personnels débutants, cette prime est versée, lors de leur installation, pour une première affectation, aux fonctionnaires débutants des trois fonctions publiques en région Île-de-France (2 185,33 € bruts) ou dans l'une des communes de la métropole européenne de Lille (2 051,62 €). Versée dans les 2 mois après la prise de poste, elle doit être remboursée en cas de départ ou démission avant le terme d'une année. Elle est réservée aux agents dont l'indice majoré est supérieur à 431.

---

[3] « L'attractivité des territoires pour les fonctionnaires de l'Etat », juillet 2021, IGF N° 2021-M-018-04 et IGA N° 21029-R ; « L'affectation et la mobilité des fonctionnaires sur le territoire », IGA, IGAS, IGF, 2013 ; « L'indemnité de Résidence », mai 2009, IGA, Contrôle général économique et financier N° 09.05.19, Inspection générale de l'Insee.

[4] « La masse salariale de l'Etat, enjeux et leviers », Cour des comptes, juillet 2015 ; « L'affectation et la mobilité des fonctionnaires de l'État », Cour des comptes, juillet 2019.

[5] Prévu à l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

En 2025, elle représente, tous ministères confondus, un coût annuel brut de **19,56 M€ pour 10 501 bénéficiaires**. Ces chiffres sont en diminution constante depuis 2016, point haut avec 30 M€ pour 14 916 agents et un montant moyen de 2 045 euros[6].

Le rapport IGA/IGF de 2021 rappelait que les « *affectations initiales pouvant être subies, en fonction notamment des postes proposés et des rangs de classement en sortie de scolarité initiale, cette indemnité ne vise que très indirectement la promotion de l'attractivité des territoires. La mission n'a mis en lumière aucun élément particulier quant au coût de la vie ou à un déficit d'attractivité susceptible de justifier l'octroi de cette indemnité en dehors de l'Île-de-France à la seule métropole de Lille.* »

1.1.3. La prime spécifique d'installation, en outre-mer ou en métropole pour les ultra-marins, représente 17,5 M€ pour près de 2 150 agents en 2025

Il existe une autre prime appelée prime spécifique d'installation, mise en place par le décret n° 2001-1225 du 20 décembre 2001, qui concerne i) les fonctionnaires de l'État titulaires ou stagiaires affectés dans un département d'outre-mer, qui reçoivent une première affectation en métropole à la suite d'une mutation ou d'une promotion et ii) les fonctionnaires dont la résidence familiale se situe dans un département d'outre-mer et qui sont affectés dans l'hexagone à la suite de leur entrée dans l'administration, avec une durée minimale en poste en métropole de quatre ans, correspondant à 12 mois de traitement indiciaire. Elle a représenté **17,5 M€ pour 2 148 agents en 2025.**

1.2. Pour compenser le coût de la vie et des sujétions liées à des conditions d'exercices jugées plus difficiles, les agents exerçant dans certains territoires cumulent des primes, ministérielles et interministérielles

1.2.1. Au niveau interministériel, la NBI « politique de la ville », l'indemnité temporaire de mobilité ou la prime de fidélisation territoriale visent à faciliter les affectations des agents publics dans des territoires en déficit d'attractivité

Certains dispositifs interministériels se sont déployés, dans le temps et l'espace, en cumulant plusieurs objectifs de compensation de conditions d'exercice jugées plus difficiles (zone urbaines denses ou pauvres) et d'attractivité dans des zones ou des postes peu attractifs (soit à raison des difficultés d'exercice soit des conditions de vie) ou encore jugés prioritaires en termes de politique publique :

- à partir de **1993, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) « politique de la ville »** est créée, peu de temps après la création de la NBI conformément au titre III du protocole dit Durafour de février 1990. Dès sa création, les ministères ont adopté des approches différentes pour répartir les points afférents à cette bonification indiciaire qui permet d'augmenter le montant pris en compte dans le calcul de la retraite : certains ministères ont retenu la localisation géographique du lieu d'exercice, en s'appuyant sur les zonages successifs de la politique de la ville ; d'autres, comme le ministère de l'Intérieur, ont attribué les points de NBI aux agents travaillant sur la thématique de la politique de la ville, par exemple auprès des membres du corps préfectoral en charge de ces sujets. Elle n'a pas pu être chiffrée dans les précédents rapports en raison de sa dilution dans l'ensemble des NBI.

[6] Source : India Rému.

- instituée par le décret n° 2008-369 du 17 avril 2008, **l'indemnité temporaire de mobilité (ITM)** peut être accordée à un agent, dans le cadre d'une mobilité fonctionnelle ou géographique, pour exercer des fonctions dans un emploi présentant une difficulté particulière de recrutement. Un arrêté du 17 avril 2008 fixe un plafond de 10 000 €, versé en trois fractions (40 % lors de l'installation dans le nouvel emploi, 20 % à la moitié d'une période de référence fixée par l'employeur, 40 % à la fin de cette période). Les ministères décident de l'appliquer et doivent définir, d'une part, son montant, dans le respect du plafond réglementaire et, d'autre part, sa durée de référence, dans des bornes allant de trois à six ans. En 2025, elle a concerné 967 agents pour un coût de 2,75 M€, soit en moyenne 2 841 € par agent et par an[7]. La mission IGF IGA de 2021 jugeait cette indemnité « efficace », car ciblée, temporaire et ajustable. Elle est utilisée ponctuellement par certains ministères en fonction de difficultés de recrutement de certains postes et/ou dans certains territoires, mais renforcer son efficacité nécessiterait de renforcer son évaluation et son pilotage interministériel, pour éviter des effets de concurrence entre les ministères qui l'appliquent et ceux qui ne l'appliquent pas ;
- **la prime de fidélisation territoriale**, mise en place fin 2020 au profit des agents publics de l'État exerçant en Seine-Saint-Denis « dans un service ou emploi au service direct de la population » fait l'objet d'une évaluation en cours, prévue *ab initio* par le décret l'ayant créée. Entrée en vigueur le 1er octobre 2020 pour une durée de 10 ans, elle s'élève désormais à 12 000 € versés en 3 fractions (20 % la première année, 40 % la 3ème année, 40 % la 5ème année) et conditionnés à une durée minimale de fonction de 5 ans en Seine-Saint-Denis. En 2025, elle représente un coût brut annuel de 130 M€, soit en moyenne 4 332 € par agent pour les 30 129 agents qui en bénéficient cette année[8].

Ces dispositifs interministériels, qui s'appliquent obligatoirement ou facultativement aux périmètres ministériels, peuvent se cumuler à des dispositifs ministériels.

1.2.2. Des primes et indemnités sectorielles ou des bonifications d'IFSE sont appliquées par les ministères pour compenser la difficulté à pourvoir les postes dans certaines zones, notamment en Île-de-France

Plusieurs dispositifs ministériels ont été créés, le plus souvent pour l'Île-de-France et les zones pauvres ou reculées, où les conditions d'exercice et de vie sont jugées plus difficiles, parmi lesquels :

- pour l'Éducation nationale, **les indemnités versées pour l'exercice en zone d'éducation prioritaire,** depuis le décret n° 2015-1087 du 28 août 2015 portant régime indemnitaire spécifique en faveur des personnels exerçant dans les écoles ou établissements relevant des programmes « Réseau d'éducation prioritaire » (REP) et « Réseau d'éducation prioritaire renforcé » (REP+). D'un montant de 1 734 € annuel par agent en fonction en réseau éducation prioritaire REP, elle est décomposée, en réseau éducation prioritaire REP+, en une part fixe de 5 114 € bruts et une part modulable allant jusqu'à 702 € bruts par an. **Elle représentait, en 2025, 447 M€ répartis entre 294,5 M€ en REP+** (88 395 agents bénéficiaires, pour un montant moyen de 3 331 € par agent) **et 152,5 M€ en REP** (142 541 agents bénéficiaires, pour un montant moyen de 1 070 € par agent)[9] ;

[7] Source : India Rému.

[8] Source : India Rému.

[9] Source : India Rému.

- **pour les douaniers, il existe une majoration de l'allocation complémentaire de fonction** pour tous les agents[10], jusqu'au grade d'inspecteur, exerçant leurs fonctions en Île-de-France. Elle représente un coût d'**1,6 M€ pour 4 411 agents**, relativement stable depuis 10 ans[11].
- **pour les personnels de l'administration pénitentiaire, une prime de fidélisation** créée par un décret du 28 décembre 2018 bénéficie aux membres du corps de commandement et d'encadrement et d'application du personnel de surveillance affectés dans un établissement ou un service où les sujétions particulières occasionnent des difficultés de recrutement, pour un montant brut de 1 000 € à la fin de la 3ème année d'exercice. Les lauréats des concours nationaux à affectation locale perçoivent 8 000 € bruts en 3 versements (4 000 € à l'affectation, 1 000 € la 3ème année et 3 000 € la 5ème année), pour un montant en **2025 de 2,14 M€ pour 1 191 agents**[12].
- **pour les policiers**, il existe des primes permettant de renforcer l'attractivité des postes en Île-de-France majoritairement ou dans des communes présentant des difficultés particulières d'exercice sur le territoire métropolitain :
  - **l'indemnité de fidélisation en secteur difficile** pour le corps d'encadrement et d'application (CEA) et celui de commandement, de conception et de direction, pour un montant pouvant s'élever jusqu'à 2 405 € annuels en Île-de-France (le maximum étant atteint la 13ème année d'exercice consécutif en zone difficile) ou à 988 € dans d'autres métropoles. **En 2025, elle représentait 83,3 M€ pour 58 371 agents, soit un montant moyen par bénéficiaire de 1 427 €**[13]. Les zones ouvrant droit à cette indemnité évoluent régulièrement (ajout des circonscriptions de sécurité publique de Nice par décret n° 2020-1118 du 7 septembre 2020 et Grenoble par décret n° 2019-408 du 3 mai 2019). Le montant de l'indemnité de fidélisation est majoré pour les fonctionnaires des corps actifs de la police nationale affectés en Île-de-France qui ne bénéficient pas du droit à l'avantage spécifique d'ancienneté accordés à certains agents de l'État affectés dans les quartiers urbains particulièrement difficiles. À l'instar de l'indemnité de fidélisation, le montant de cette majoration s'accroît en fonction du nombre d'années de service continu. Pour un membre du corps d'encadrement et d'application occupant des fonctions opérationnelles, elle atteint son niveau maximum au bout de 11 ans, avec un montant annuel de 540 € ;

[10] Prime dénommée « MAJ ACF MAJORATION ACF POSTE DIFFICILE (DOUANES) » n°201086 dans IndiaRému.

[11] Source : India Rému.

[12] Source : India Rému.

[13] Source : India Rému.

- **le complément d'indemnité de fidélisation** de 9 000 €, versé en 3 fois lors de la 1ère, 3ème et 6ème années d'exercice aux fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application nommés à l'issue de la réussite aux concours nationaux à affectation régionale en Île-de-France. Ce complément indemnitaire constitue une contrepartie à l'obligation statutaire pour les gardiens de la paix lauréats de ces concours de demeurer dans cette région pendant une durée minimale de huit ans[14] à compter de leur nomination en qualité de gardien de la paix stagiaire[15]. Un complément a été versé à **4 671 agents pour 14 M€, soit un montant moyen par bénéficiaire de 3 002 €**[16]. Ses conditions de versement ont évolué, après la création de la prime de fidélisation en Seine-Saint-Denis, pour ceux qui en sont bénéficiaires[17].

- pour les militaires, **une indemnité de garnison (IGAR) a été créée au moment de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM)** par le décret n° 2023-398 du 24 mai 2023, pour 25 garnisons situées dans des « *territoires de vie isolés, peu urbanisés et hors de l'influence des grands pôles* ». Elle remplace une ancienne prime de camp.

Des bonifications de RIFSEEP sont régulièrement mises en place par les ministères, notamment pour prendre en compte des spécificités territoriales, par exemple :

- le coût de la vie en Île-de-France : le MTE, dans sa circulaire RIFSEEP[18], distingue, pour certains corps, les montants pour les agents exerçant en administration centrale et en service déconcentrés franciliens (avec des montants plus élevés) de ceux exerçant en services déconcentrés (donc hors Île-de-France)[19] ;
- les difficultés d'exercice à Mayotte ou en Guyane (circulaire du 5 juillet 2023 du garde des Sceaux prévoyant une majoration temporaire, à partir du 1er juillet 2023, pour un montant brut annuel de 4 200 € de l'IFSE, versée mensuellement aux emplois des directeur fonctionnels, directeurs des services de greffe, greffiers fonctionnels et greffiers des services judiciaires).

---

[14] Cette obligation est prévue par Ie II de l'article 6 du décret n°2004-1439 du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

[15] Il convient de souligner que les lauréats des concours avec affectation nationale (qui peuvent, le cas échéant, également être affectés en Ile-de-France), sont soumis à une obligation de demeurer au moins cinq ans à compter de leur nomination en qualité de stagiaire dans la région de leur première affectation. Cette obligation est prévue par l'article 9 du décrets n°2004-1439 du 23 décembre 2004 portant statut particulier du corps d'encadrement et d'application de la police nationale.

[16] Source : India Rému.

[17] Article 1er du décret du 15 décembre 1999 : « Par dérogation à l'alinéa précédent, les fonctionnaires du corps d'encadrement et d'application affectés dans le département de Seine-Saint-Denis et qui perçoivent la prime prévue à l'article 1er du décret n° 2020-1299 du 24 octobre 2020 portant création d'une prime de fidélisation territoriale dans la fonction publique de l'Etat, bénéficient du deuxième versement du complément d'indemnité de fidélisation après la septième année révolue de service continu en secteur difficile. »

[18] Note de gestion du 4 septembre 2025 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP pour les agents du pôle ministériel.

[19] Attachés de l'administration de l'état (AAE), secrétaires administratifs et de contrôle du développement durable (SA), assistants d'administration de l'aviation civile et des adjoints administratifs des administrations de l'État (AAAE) affectés en services déconcentrés en Ile-de-France.

La mission IGA/IGF suscitée le notait déjà en 2021 au titre des primes visant à renforcer l'attractivité de certains postes, en citant les exemples de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) (majoration de l'allocation complémentaire de fonctions pour améliorer l'attractivité des postes en Île-de-France) et du ministère de la Justice (majoration du socle de l'indemnité forfaitaire de sujétion et d'expertise (IFSE) des greffiers et des directeurs des services de greffe affectés dans une juridiction connaissant un déficit d'attractivité, depuis le 1er janvier 2019). Elle concluait que, dans les deux cas, les montants en jeu par agent très limités pouvaient faire douter de l'effet incitatif.

Les hypothèses de déficit d'attractivité qui sous-tendent ces primes peuvent toutefois être interrogées, à la fois s'agissant des territoires et des postes ciblés.

Le rapport IGA/IGF de 2021, motivé par le souhait de mesurer l'attractivité des territoires pour la fonction publique d'Etat, identifie deux territoires moins attractifs, en s'appuyant sur l'analyse du taux d'agents primo-affectés (qui traduit le nombre de postes non pourvus par les mutations et proposés aux sortants d'école ou de concours) et la part d'agent en fonction depuis plus de 5 ans : le « grand bassin parisien » (région Île-de-France, départements de l'Eure, l'Eure-et-Loir, l'Oise et l'Orne) et le département de la Haute-Savoie.

Ce rapport estimait également que les conséquences des vacances de poste sur l'accomplissement des missions essentielles de l'État devaient être relativisées, en raison de leur concentration sur certains métiers (informatique, immobilier, achats, vétérinaires et techniciens en abattoirs, conseillers pénitentiaires d'insertion et de probation) et sur les cadres. Il rappelait que, « *outre les facteurs de qualité de la vie, les déterminants du défaut d'attractivité géographique identifiés par la mission concernent principalement le coût du logement et la facilité pour le conjoint à trouver un emploi. L'origine géographique des agents joue par ailleurs un rôle déterminant dans leurs vœux de mobilité*. ».

Le montant total de ces primes reflète en partie le coût d'une couverture, par le service public et par ses agents, d'un territoire national marqué par des distances, des éloignements et des conditions de travail et de vie qui peuvent être particulièrement hétérogènes. **Les montants indemnitaires servis aux agents publics sont donc à la fois des outils de compensation, d'attractivité, mais aussi un outil d'aménagement du territoire pour assurer des services publics souvent essentiels (tels l'enseignement et la sécurité publique) partout où ils sont nécessaires.**

1.3. Des primes anciennes aux montants importants compensent l'éloignement ou l'insularité et leurs conséquences sur la vie professionnelle et personnelle des agents publics

1.3.1. Les agents nommés à l'international cumulent plusieurs primes, pour un montant de 531 M€ pour plus de 6 000 fonctionnaires en 2025

Pour tous les fonctionnaires en poste à l'étranger, un système existant depuis 1967 cumule l'indemnité de résidence à l'étranger (IRE), pour compenser à la fois les charges liées aux fonctions, les conditions d'exercice et les conditions locales d'existence, et deux primes dépendant de la situation familiale de l'agent :

- **l'indemnité de résidence à l'étranger** a été instituée par le décret du 28 mars 1967 fixant les modalités de calcul des émoluments des personnels de l'État et des établissements publics de l'État à caractère administratif en service à l'étranger. Il y est indiqué que l'IRE est « *destinée à compenser forfaitairement les charges liées aux fonctions exercées, aux conditions d'exercice de ces fonctions et aux conditions locales d'existence* ». Interministérielle, elle relève majoritairement des agents du ministère des affaires étrangères (82 % en 2025), et plus marginalement des agents du ministère de l'Économie et des finances (6 %) et de l'Intérieur et des Armées (respectivement 5 % et 4 %). Elle représente en 2025 **un montant de 486 M€ pour 6 299 agents, soit 77 k€ en moyenne annuelle par agent**[20] **;**
- le **supplément familial** défini à l'article 7 du décret n°67-290 du 28 mars 1967, attribué aux agents dont les conjoints perçoivent un revenu inférieur à une certaine limite, ou aux parents célibataires. Défini à l'article 7 du décret du 28 mars 1967 et assis sur l'IRE, il correspond à 10 % de l'indemnité de résidence à l'étranger perçue par l'agent. Il représente **20,7 M€ pour 2 610 agents en 2025, soit un montant brut annuel moyen de 7 931 €**[21]. Il est donc distinct du supplément familial de traitement prévu pour tous les agents public et lié au nombre d'enfants ;
- la **majoration familiale**, prévue à l'article 8 du décret n°67-290 du 28 mars 1967, représente, en 2025, **40,7 M€, pour 2 429 agents, soit en moyenne 16 755 € annuel brut par agent**.

D'autres agents publics bénéficient de primes distinctes, tels les volontaires internationaux, les personnels des établissements français d'enseignement à l'étranger[22] et les personnels militaires qui bénéficient de primes spécifiques (indemnité de mobilité géographique notamment pour 2 M€ en 2025 pour 367 agents). Les personnels contractuels sont soumis à des régimes indemnitaires différents, selon qu'ils sont recrutés à l'étranger sur des contrats de travail soumis au droit local ou au droit français.

[20] Source : India Rému.

[21] Source : India Rému.

[22] Décret n° 2002-22 du 4 janvier 2002 prévoyant une indemnité géographique et de fonctions spécifiques qui tient lieu d'indemnité de résidence.

1.3.2. Des mécanismes indemnitaires particuliers et modulés pour compenser les sujétions liées à l'éloignement, au coût de la vie et aux conditions d'exercice Outre-mer, pour un coût budgétaire d'1,76 Md € pour plus de 118 000 civils et militaires

Plusieurs mécanismes indemnitaires, versés aux fonctionnaires civils et militaires de l'État dans les départements d'outre-mer (DOM) et les collectivités d'outre-mer (COM), représentaient, en 2024, un coût budgétaire de 1,680 Md€ (1,503 Md€ pour les civils et 177,2 M€ pour les militaires) pour 111 700 fonctionnaires d'État et 6 563 militaires[23]. Une annexe au document de politique transversale (DPT) Outre-Mer annexé au projet de loi de finances (PLF) récapitule tous les ans les montants et le cadre juridique[24] applicable aux régimes indemnitaires, assurant la lisibilité de ces dispositifs pour les parlementaires notamment.

Les fonctionnaires civils bénéficient de plusieurs dispositifs :

- l'application d'un **coefficient multiplicateur,** prévu par la loi (lois du 3 avril 1950 pour les départements d'outre-mer et Saint-Pierre-et-Miquelon et du 30 juin 1950 pour Wallis-et-Futuna, la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie) et les règlements. Il s'élève à 1,35 à La Réunion et 1,4 du traitement brut pour le reste des DOM et St-Pierre-et-Miquelon ; il s'applique sur le traitement net dans les COM, à hauteur de 2,05 à Wallis et Futuna, 1,84 à 2,08 en Polynésie française, 1,73 à 1,94 en Nouvelle Calédonie. Il correspond donc à une majoration de 35 % à 108 % du traitement et représentait, en 2024, un coût budgétaire annuel d'**1,41 Md€ (**source DPT Outre-Mer susvisé) ;
- l'**indemnité de sujétion géographique** (ISG) a été créée en 2013[25] pour la Guyane, Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon, et élargie à Mayotte en 2013[26]. Afin de favoriser l'attractivité de ces territoires, le décret n° 2022-704 du 26 avril 2022 et l'arrêté du 26 avril 2022 ont aménagé les conditions de versement des fractions à des séjours de deux années tout en conservant la possibilité pour les agents de prolonger leur séjour de deux années supplémentaires. Des fractions représentant entre 3 mois (Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy) et 10 mois (Guyane, Mayotte) de traitement brut sont donc versées, tous les 2 ans, aux agents bénéficiaires. L'ISG représente **38,98 M€ de montant brut versé à 3 222 agents en 2025**[27], soit un montant moyen par agent de 12 099 euros par an ;
- depuis un décret du 27 novembre 1996, une **indemnité d'éloignement** (IE) est versée sur la base d'un séjour de deux ans en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie et à Walliset-Futuna, pour un montant équivalent à 5 mois (Nouvelle-Calédonie et Polynésie) ou 10 mois de traitement (Wallis-et-Futuna), renouvelable une fois consécutivement.

Peuvent également être citées des primes sectorielles, partiellement abrogées et donnant lieu à des contentieux[28], telle l'indemnité de remboursement de loyer partiel notamment à Mayotte[29].

---

[23] Source : Annexe « Le détail et coût des compléments de rémunérations, de pensions et indemnités temporaires des fonctionnaires en poste en outre-mer » du document de politique transversale (DPT) Outre-Mer annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2026.

[24] Fondements juridiques listés page 207 du DPT Outre-Mer du PLF 2026.

[25] Décret n° 2013-314 du 15 avril 2013.

[26] Décret n° 2013-965 du 28 octobre 2013 portant application de l'ISG aux fonctionnaires de l'État titulaires et stagiaires, et aux magistrats, avec un taux fixe de 20 mois de traitement indiciaire brut.

[27] Source : India Rému.

[28] CAA de BORDEAUX, 15/02/2024, 23BX02727, Inédit au recueil Lebon.

[29] Décret n°67-1039 du 29 novembre 1967 portant réglementation du logement et de l'ameublement des magistrats et des fonctionnaires de l'Etat en service dans les territoires d'Outre-mer.

Les militaires bénéficient, dans les DOM, de six majorations et indemnités[30] et de quatre[31] dans les COM[32]. Leur logique reprend celle des fonctionnaires civils.

La Cour des comptes, dans son rapport public pour 2015, proposait de désigner un chef de file, telle la DGAFP ou la DGOM, pour conduire une réforme. La réforme aurait visé à réduire la majoration de traitement à un niveau représentatif, à créer une prime spécifique pour l'installation et à fusionner l'ISG et l'IE, en les ciblant sur des parties de territoires particulièrement peu attractifs, telles les communes isolées de Guyane, par un système modulable, à créer par un décret unique abrogeant les dispositions législatives et réglementaires en vigueur. Un référé de la Cour des comptes a été adressé à cet égard au Gouvernement en juin 2023, en l'absence de suites données à ces propositions.

1.3.3. En Corse, une indemnité de transport s'ajoute au taux spécifique de 3 % de l'indemnité de résidence.

Outre le taux de 3 % pour le zonage de l'indemnité de résidence évoqué ci-dessus, non mesurable dans India Rému, une indemnité compensatoire de transport est versée en 2 fractions égales par an, à tous les agents fonctionnaires et contractuels en position d'activité, sur déclaration, pour un montant semestriel compris entre 538 et 834 €, en fonction notamment du nombre d'enfants et de la situation personnelle de l'agent[33].

---

[30] Majoration de solde pour service dans un DOM qui correspond à 25 % de la solde de base brute (décret n° 50-1258 du 6 octobre 1950 modifié) ; indexation de la solde de base et de certaines indemnités pour les personnels affectés à la Réunion et à Mayotte pour respectivement à 13,8 et 90 % (décret n° 49-55 du 11 janvier 1949 modifié, arrêté interministériel du 28 août 1979) ; indemnité d'installation dans un DOM (INSDOM) qui correspond, pour un séjour réglementaire de deux ans, à neuf mois de solde de base brute mensuelle pour la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion, Saint-Martin et Saint-Barthélemy et à douze mois pour la Guyane, versée en trois fractions égales, plus une majoration familiale (décret n° 50-1258 du 6 octobre 1950 modifié) ; complément à l'INSDOM visant à compenser l'allongement de la durée du séjour réglementaire dans un département d'outre-mer, lorsque celui-ci est supérieur à deux ans, pour 4,5 mois de solde de base par année supplémentaire en Guadeloupe, à la Martinique, La Réunion, Saint-Martin et Saint-Barthélemy et à 6 mois de solde de base par année supplémentaire en Guyane, auquel s'ajoute une majoration par année supplémentaire pour chacun des membres de la famille (décret n° 50-1258 du 6 octobre 1950 modifié) ; indemnité de départ outre-mer (DEPOM) avec un élément principal forfaitaire (variable selon le grade) versé à l'arrivée sur le territoire et une majoration familiale (décret n° 49-90 du 20 janvier 1949) ; une indemnité de réinstallation (REINST) visant à compenser les charges afférentes au retour après un séjour outre-mer, pour à 1,5 mois de solde de base à l'issue d'un premier séjour de 3 ans, 2,5 mois de solde de base à l'issue d'un second séjour de 3 ans, ou 3 mois de solde de base dans le cas où le militaire effectue une année supplémentaire à un séjour de 3 ans (décret n° 50-1258 du 6 octobre 1950 modifié).

[31] Indexation de la solde de base et de certaines indemnités, avec un taux variable (60 % de la solde de base nette mensuelle, de l'indemnité d'état militaire (IEM), de l'indemnité de garnison (IGAR) à Saint-Pierre et Miquelon ;71 % ou 92 % (selon les communes) en Nouvelle-Calédonie ; 81 % ou 105 % (selon les communes) en Polynésie française ; 100 % à Wallis et Futuna ; 110 % en Polynésie française ou 100 % en Nouvelle-Calédonie (décret n° 77-1061 du 23 septembre 1977 modifié et instruction n° 200847/DEF/SGA/DFP/FM/1 du 06 mai 1998) ; indemnité résidentielle de cherté de vie (IRCV) (décret du 10 novembre 1952, décret n° 56-637 du 26 juin 1956) ; indemnité d'éloignement payée en deux fractions égales (décret n° 51-1185 du 11 octobre 1951 modifié, décret n° 52-1122 du 6 octobre 1952 modifié, décret n° 69-148 du 5 février 1969, arrêté interministériel du 7 mai 1951) ; complément spécial de solde (COSP) (décret n° 51-1185 du 11 octobre 1951 modifié, décret n° 52-1122 du 6 octobre 1952 modifié, décret du 10 novembre 1952, décret n° 56-637 du 26 juin 1956).

[32] DPT Outre-Mer annexé au PLF 2026.

[33] Décret n° 89-0251 du 20 avril 1989 et arrêté du 2 novembre 2011.

Tableau 1 : Montants et nombre d'agents concernés par les principales primes territoriales en 2025

Code IndiaRemu	Prime (Dénomination India Rému)	Montant brut annuel versé	Nombre d'agents	Montant moyen brut/an/agent
102000	INDEMNITE DE RÉSIDENCE	656 444 195 €	1 066 017	616 €
200127	PRIME SPÉCIALE INSTALLATION	19 771 039 €	10 593	1 866 €
200672	PRIME SPÉCIALE INSTALLATION ultra-marins	17 500 218 €	2 148	8 147 €
201086	MAJORATION A.C.F. MAJORATION A.C.F. POSTE DIFFICILE (DOUANES)	1 618 634 €	4 411	367 €
200141	MAJORATION TRAITEMENT 40 % ANTILLES - GUYANE - SAINT-PIERRE ET MIQUELON	512 188 633 €	51 878	9 873 €
200142	MAJORATION TRAITEMENT 35 % RÉUNION	386 206 627 €	35 076	11 011 €
200143	INDEXATION RÉUNION	120 486 581 €	32 368	3 722 €
201222	MAJORATION COMPLÉMENTAIRE (73 %)	295 240 €	142	2 079 €
201507	INDEMNITE TEMPORAIRE DE MOBILITÉ	2 746 828 €	967	2 841 €
201768	INDEMNITE DE SUJETIONS GEOGRAPHIQUE	38 983 664 €	3 222	12 099 €
104001	SUPPLÉMENT FAMILIAL	20 945 983 €	2 667	7 854 €
104100	MAJORATIONS FAMILIALES GROUPE 00	76 193 610 €	5 301	14 373 €
102001	I.R.E	470 143 195 €	6 070	77 454 €
202318	PRIME FIDELISATION TERRITORIALE	130 531 171 €	30 129	4 332 €
200477	INDEMNITE FIDELISATION SECTEUR DIFFICILE - POLICE NATIONALE	83 321 091 €	58 371	1 427 €
201776	COMPLÉMENT FIDÉLISTION SECTORIELLE DIFFÉRENTIELLE - POLICE NATIONALE	14 023 981 €	4 671	3 002 €
202241 et 202243	PRIME FIDELISATION (*ADMINISTRATION PENITENTIAIRE)*	2 138 161 €	1 191	1 795 €
201882 et 202440	INDEMNITE SUJÉTION REP+ et INDEMNITE SUJÉTION REP+ EXERCICE	294 470 041 €	88 395	3 331 €
201883 et 202441	INDEMNITE SUJÉTION REP et INDEMNITE SUJETIONS REP EXERCICE	152 540 641 €	142 541	1 070 €
201917	INDEMNITE COMPENSATRICE SUJETIONS SPECIFIQUES - PERSONNELS PENITENTIAIRES CORSE	534 397 €	249	2 146 €
202332	INDEMNITE MOBILITE GÉOGRAPHIQUE (*militaires)*	2 048 153 €	367	5 581 €

Source : Mission d'après données de paie via India Rému. Montants issus de la PSOP et de la PAF.

1.4. Les primes territoriales sont complétées par de nombreuses mesures de ressources humaines

Ces mesures varient selon les ministères. Peuvent être notamment évoqués :

- l'accompagnement des contraintes personnelles en cas de déménagement (scolarisation des enfants, emploi du conjoint notamment) est diversement pris en compte ; il passe notamment par des dispositifs d'aide sociale mais reste fonction des ministères et des lieux d'affection (prises en charge des frais de déménagement, accompagnement à la recherche d'un logement ou à la garde d'enfants, *etc*.) ;
- en matière de logement, des dispositifs existent, mais ils restent peu connus, peu mobilisés ou insuffisants. Ainsi, **l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP) finance, sous conditions de ressources, le paiement du 1er mois de loyer** (provision pour charges comprises) ainsi que des frais d'agence et de rédaction de bail, de dépôt de garantie et des frais de déménagement, plafonnés à 1 500 € pour les zones où le marché du logement est en tension ou pour les agents exerçant une partie de leurs fonctions en quartiers prioritaires de la politique de la Ville, ou à 700 € ailleurs[34]. L'AIP, financée par le programme 148 Fonction publique, représente **8,4 M€ en 2020**[35]. La mobilisation des logements sociaux pour les fonctionnaires (au titre des 5 % des logements sociaux réservés aux fonctionnaires et aux militaires[36]) et la politique générale pour le logement des fonctionnaires, font l'objet d'une politique interministérielle et inter-versants, officialisée lors du comité pour le logement des agents publics du 11 décembre 2023 (création d'une mission logement à la DGAFP, circulaire aux préfets de mobilisation territoriale en février 2026[37], mise à disposition d'un site internet unique, de guides et de vade-mecum sur des diagnostics territoriaux) et d'une proposition de loi en cours d'examen (proposition de loi visant à améliorer l'accès au logement des travailleurs des services publics déposée à l'assemblée nationale par le député David Amiel le 17 avril 2025).

[34] Circulaire du 11 août 2023 relative à l'aide à l'installation des personnels de l'État (AIP).

[35] Rapport juillet 2021 suscité.

[36] Articles L. 441-1 et R. 441-5 du Code de la construction et de l'habitation.

[37] Circulaire des ministres des comptes publics, de la fonction publique et du logement aux préfets en date du 18 février 2026 de coordonner l'action des employeurs publics en faveur du logement de leurs agents, pour identifier des correspondants régionaux et des bassins de vie prioritaires, pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies territoriales pour renforcer l'offre de logement à destination des agents publics et leur information sur les dispositifs mis en place.

2. La simplification des primes territoriales, à travers un cadre interministériel souple mais garant de l'équité, permettrait des déclinaisons ministérielles, au service de l'attractivité de certains postes

2.1. Les primes territoriales représentent un ensemble composite peu lisible dont l'impact gagnerait à être objectivé globalement

Ces primes présentent des limites communes :

- un empilement de dispositif avec des effets de concurrence entre territoires ;
- une cartographie complexe et hétérogène ;
- des coûts croissants ;
- une faible lisibilité pour les agents ;
- une absence de corrélation avec les inégalités territoriales, objectivées par des indicateurs ;
- la faiblesse du pilotage interministériel.

Elles renvoient à des enjeux territoriaux très différents, entre :

- des zones urbaines où la tension sur les logements contribue à un coût de la vie élevé et peut engendrer des difficultés de recrutement ;
- des zones rurales isolées, caractérisées par une faible mobilité entrante ;
- des territoires ultramarins, où les sur-rémunérations résultant du surcoût de la vie sont aussi le fruit de l'histoire, avec d'importantes distorsions entre territoires.

La majeure partie de ces indemnités vient compenser à la fois les sujétions liées aux fonctions (notamment difficultés d'exercice) et celles pesant sur la vie personnelle - qu'elles soient liées aux contraintes personnelles ou au cadre de vie (coût de la vie et/ou conditions de vie), ainsi qu'à compenser un problème d'attractivité, dont ne souffrent cependant pas tous les territoires concernés par les dispositifs existants[38].

Les montants en jeu nécessitent des analyses à la fois microéconomiques et macroéconomiques fines pour évaluer :

- au niveau microéconomique : i) leur effet déclencheur, ii) la compensation des surcoûts pour la vie personnelle des agents, alors que les montants indemnitaires servis peuvent être soit inférieurs soit supérieurs au coût réel de la vie et ii) la comparaison avec le niveau des avantages financiers versés, soit par le secteur privé, soit par d'autres Etats pour les agents en poste à l'international ;
- au niveau macroéconomique : l'effet sur l'économie de la zone, notamment dans les territoires où l'emploi public représente une part et un différentiel importants par rapport à l'emploi privé et/ou local, avec le risque d'un effet inflationniste[39] ou d'émergence d'un « syndrome hollandais »[40].

Cette analyse pourrait utilement s'appuyer sur les recherches économiques existantes (*cf.* encadré 1).

[38] Le rapport suscité de 2021 avait ainsi conduit une analyse sur l'attractivité des territoires, et avait identifié deux zones présentant un fort déficit d'attractivité : le grand bassin parisien et la Haute-Savoie – *cf supra.*

[39] « La demande est assez clairement identifiée en deux sous-types : demande à revenus élevés ou très élevés et demande à faibles revenus. Le premier sous-type correspond aux chefs d'entreprises, professions libérales et tous les fonctionnaires de l'État ou territoriaux, dont les salaires sont majorés, le second sous-type correspond au reste de la population. C'est uniquement la demande à revenus élevés qui est la cible de politiques de prix. Le reste de la population est donc largement laissé à l'abandon mais subit comme une double peine les majorations de prix, qui

Encadré 1 : Cadre économique d'analyse des primes d'attractivité

En économie publique locale, le modèle de Tiebout[41] suggère que les individus choisissent leur lieu de résidence selon un panier de services publics et de fiscalité.

Pour les fonctionnaires, les incitations monétaires territoriales modifient ce panier en compensant des désavantages locaux. À partir de la théorie des incitations, Holmström & Milgrom[42] démontrent que les incitations financières influencent les comportements, lorsque les agents arbitrent entre plusieurs options. Dans le secteur public, elles modifient les coûts d'opportunité de s'installer dans un territoire donné, mais interagissent avec des motivations non monétaires. L'économie géographique montre que les incitations agissent sur les coûts relatifs de localisation. Mais ne modifient pas les externalités d'agglomération (services, infrastructures, réseaux professionnels), qui restent déterminantes pour les agents qualifiés. Enfin, la théorie du capital humain confirme que les agents publics qualifiés arbitrent entre rémunération, perspectives de carrière, conditions de travail et qualité de vie et que les incitations monétaires jouent un rôle de signal et de compensation, mais rarement de moteur principal. Par ailleurs, l'élasticité des choix des agents publics par rapport au salaire (c'est-à-dire la capacité des incitations monétaires à influencer leurs décision) est plus faible que celles du privé (Lewis & Frank, 2002[43]), car les motivations intrinsèques — sens du service public, stabilité, sécurité de l'emploi — y jouent un rôle déterminant. Cependant, dans les métiers en tension, les incitations monétaires peuvent influencer les choix de localisation.

Les travaux de Dal Bó, Finan & Rossi (2013) [44] montrent que des augmentations salariales ciblées peuvent accroître l'attractivité des postes publics dans des zones difficiles, en augmentant à la fois le nombre et la qualité des candidats. Dans les pays nordiques, les primes d'éloignement ont un effet mesuré mais réel sur la répartition territoriale des enseignants et des personnels de santé. De même, des études américaines sur les enseignants (Clotfelter et al., 2008)[45] montrent que des primes ciblées peuvent réduire le turnover des enseignants dans les zones difficiles, mais uniquement lorsque les montants dépassent un certain seuil (souvent plus de 10 % du salaire annuel).

Les primes territoriales compensent l'éloignement géographique, le coût de la vie locale, les conditions de travail difficiles, et/ou l'absence d'aménités et réduisent le coût perçu de l'installation. Les primes d'installation réduisent les coûts de déménagement et les coûts d'entrée dans un nouveau territoire (pas seulement monétaires) Ces primes jouent également un rôle de signal institutionnel (reconnaissance institutionnelle, preuve de volonté politique et de stratégie territoriale cohérente) mais leur efficacité est conditionnée à des montants significatifs et à une durée d'engagement. Dans les pays nordiques, qui combinent incitations financières et services publics renforcés (logement, garde d'enfants, infrastructures), les effets sont plus durables que dans les modèles purement monétaires. Les primes territorialisées ne sont cependant efficaces que si elles ciblent des métiers réellement en tension, sont suffisamment élevées pour modifier les arbitrages, s'inscrivent dans une stratégie territoriale cohérente, et sont accompagnées d'améliorations structurelles (logement, transport, conditions de travail). Elles ne sont pas dépourvues d'effets d'aubaine et présentent le risque de creuser des iniquités territoriales (effets de frontières).

Source : Mission.

diminuent d'autant un pouvoir d'achat déjà caractérisé par sa faiblesse » LAGADEC G., FARVAQUE É. (2015), *« La Recherche de Rente en Outre-Mer : Faits stylisés et mécanismes cumulatifs »*, Revue d'économie politique, Vol. 125, pp. 97-118.

[40] Cette expression décrit les effets pervers de la dépendance à une rente sur une économie. L'attractivité donné au secteur public de l'État du fait des primes peut en effet avoir des effets d'éviction sur le secteur privé et freiner son développement.

[41] C. Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures, Journal of Political Economy*, volume 64, n° 5, pp. 416–424, 1956.

[42] Holmström, B., & Milgrom. Multitask *Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design. The Journal of Law, Economics, and Organization*, pp 24–52, 1991.

[43] Lewis, G. B., & Frank, S. A., *Who wants to work for the government? Public Administration Review*, 395-404, 2002.

[44] « *Distance and worse municipal characteristics strongly decrease acceptance rates, but higher wages help bridge the recruitment gap in worse municipalities », in Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service,* E. Dal Bó ,F. Finan, M. A. Rossi, *The Quarterly Journal of Economics,* Volume 128, 2013.

[45] C. Clotfelter, E. Glennie, H. Ladd, J. Vigdor, *Would higher salaries keep teachers in high-poverty schools? Evidence from a policy intervention in North Carolina, Journal of Public Economics,* Vol. 92, Issues 5–6, pp 1352-1370, 2008.

Ces primes ne s'inscrivent pas toujours dans des stratégies d'attractivité pensées à l'aune du territoire et de ses contraintes ce qui peut générer des coûts et créer des effets de concurrence.

Ces primes se superposent sans faire l'objet systématiquement d'une analyse du marché du travail dans la majorité des ministères. Elles représentent un cadre rigide face à des réalités très volatiles qui évoluent rapidement. Les modalités d'application de la sur-rémunération aux contractuels exerçant outre-mer constituent une illustration. **Aucune interrogation n'existe notamment sur les fonctions pour lesquelles les compétences existent au sein de la population vivant sur le territoire donné et sur le coût de l'application de la sur-rémunération pour les contractuels, qui s'applique par ailleurs à l'intégralité du salaire**. Un cadre interministériel repensé permettrait une application ministérielle différenciée, s'inscrivant dans des stratégies RH plus globales

2.2. Les objectifs de ces primes territoriales nécessitent d'être clarifiés sur la base d'une stratégie dédiée

Les primes territoriales conjuguent souvent, de manière plus ou moins explicite, compensation du coût de la vie et volonté de renforcer l'attractivité, mais aussi volonté de compenser des sujétions liées à la difficulté de l'exercice. C'est notamment le cas pour les primes et indemnités mises en place en Île-de-France et certaines métropoles, où se conjuguent cherté de la vie donc faible attractivité et conditions difficiles d'exercice dans certaines zones (quartiers prioritaires de la politique de la ville, secteurs difficiles fixée pour la police nationale, géographie prioritaire de l'éducation nationale).

Au regard du nombre de primes existantes dont les objectifs et les montants se cumulent, la mission identifie une marge de rationalisation et de renforcement de l'efficacité des primes territoriales, à travers une refonte de ces dispositifs autour de deux objectifs distincts donnant lieu à des faits générateurs et des valorisations différents :

- d'une part, de manière interministérielle, la compensation des coûts de la vie liée aux spécificités territoriales, évaluée sur la base d'indicateur de pouvoir d'achat ;
- d'autre part des éventuels dispositifs ciblés, à la main des ministères, pour les territoires en perte d'attractivité.

Il sera nécessaire pour chaque périmètre ministériel de différencier nettement, à l'instar de ce qui a été fait pour les militaires, ce qui relève d'une compensation des conditions d'exercice difficiles, de ce qui participe d'un objectif d'attractivité territoriale.

Les ministères seraient invités à formaliser leurs stratégies d'attractivité, en clarifiant l'offre d'accompagnement existant, qui viserait les mêmes objectifs que celles du levier indemnitaire et en l'articulant avec les objectifs édictés dans les lignes directrices de gestion relatives à la mobilité.

La clarification des régimes indemnitaires servis aux agents en poste dans un territoire donné pourrait permettre un arbitrage plus clair sur les avantages en nature pouvant être proposés, telle la location de logements privés dans certains territoires.

2.2.1. Les primes territoriales doivent reposer sur un ciblage fondé sur des indicateurs objectifs

La DGAFP pourrait piloter des réflexions associant étroitement tous les ministères pour proposer une échelle commune visant à formaliser une évaluation uniforme :

- du coût de la vie (panier moyen, indice de tension ou prix du logement) ;

- du déficit d'attractivité, en mesurant des données objectivées (durée sur un poste ou durée de vacance). La tension sur un métier ou un autre pouvant être différente sur un même bassin de vie, il devrait être mesuré par zone et lieu d'affectation, l'échelle retenue pouvant être géographique (régionale, départementale, voir infra départementale) ou liée à un service donné, mais aussi par fonction ou univers métier et par public visé (corps, grades, etc.).

Ce travail devrait également se prononcer sur l'adoption de référentiels adéquats, publics s'appuyant sur des données chiffrées déjà existantes et régulièrement actualisés.

Pour évaluer le coût du logement, pourrait être retenu un zonage simple, national et objectivé, déjà retenu par le ministère des Armées pour calculer l'IGAR : le **zonage édicté par le ministère du logement au titre des aides au logement dans les zones tendues**, dit zonage A B C, qui prévoit 5 zones de niveau de tension sur le marché du logement[46]. Il est refondu ou actualisé régulièrement[47].

À l'international, l'enquête réalisée annuellement par le cabinet Mercer[48], déjà prise en compte par le ministère des Affaires étrangères, comme par d'autres gouvernements et entreprises privées, permet d'assurer une comparabilité avec les primes proposées aux autres fonctionnaires internationaux ou aux expatriés du secteur privé.

S'agissant de l'échelle d'évaluation de l'attractivité, elle serait à la main des ministères, chaque métier et service présentant des différentiels d'attractivité. La DGAFP fixerait cependant les modalités de calcul de l'attractivité (durée de vacance, durée en poste, etc.).

Ces référentiels communs doivent permettre d'assurer des montants de primes et indemnités à même de répondre à l'enjeu ancien pour les agents publics de tenir leur état de fonctionnaire, c'est-à-dire d'assurer un niveau de vie assurant le positionnement social de l'agent et de répondre à celui de reconnaissance institutionnelle. Cette préoccupation historique se trouve toujours dans les textes en vigueur, comme à l'article 1 du code des pensions civiles et militaires de retraite qui prévoit que le montant de la pension garantit « *à son bénéficiaire des conditions matérielles d'existence en rapport avec la dignité de sa fonction* »[49].

2.2.2. Un pilotage interministériel posant des principes d'application communs, avec de la souplesse ministérielle

Le risque de concurrence pour les postes occupés par des agents publics sur un même territoire et l'exigence d'équité justifient un cadre commun, tant concernant les grilles de rémunération possibles que s'agissant des principes d'application.

La DGAFP serait chargée de prévoir un cadre commun qui s'imposerait aux ministères, le guichet unique assurant le respect de ces règles ou la validation de dérogations exceptionnelles. Ce cadre commun porterait, *a minima*, sur les principes suivants :

- l'application ou non aux contractuels, afin d'éviter notamment toute iniquité ou concurrence ;
- un cadre social et fiscal unifié ;

[46] Codifié à l'article D. 304-1 du Code de la construction et de l'habitation, il comprend 5 zones : A bis, A, B1, B2 et C. La zone A bis est incluse dans la zone A, les zones B1 et B2 forment la zone B.

[47] Créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Robien », Il a été refondu depuis, en 2006, 2009 et 2014 et a fait l'objet de cinq révisions partielles depuis 2019 (2019, 2022, 2023, 2024, 2025).

[48] « Enquête internationale Mercer sur le coût de la vie et du logement pour les expatriés ».

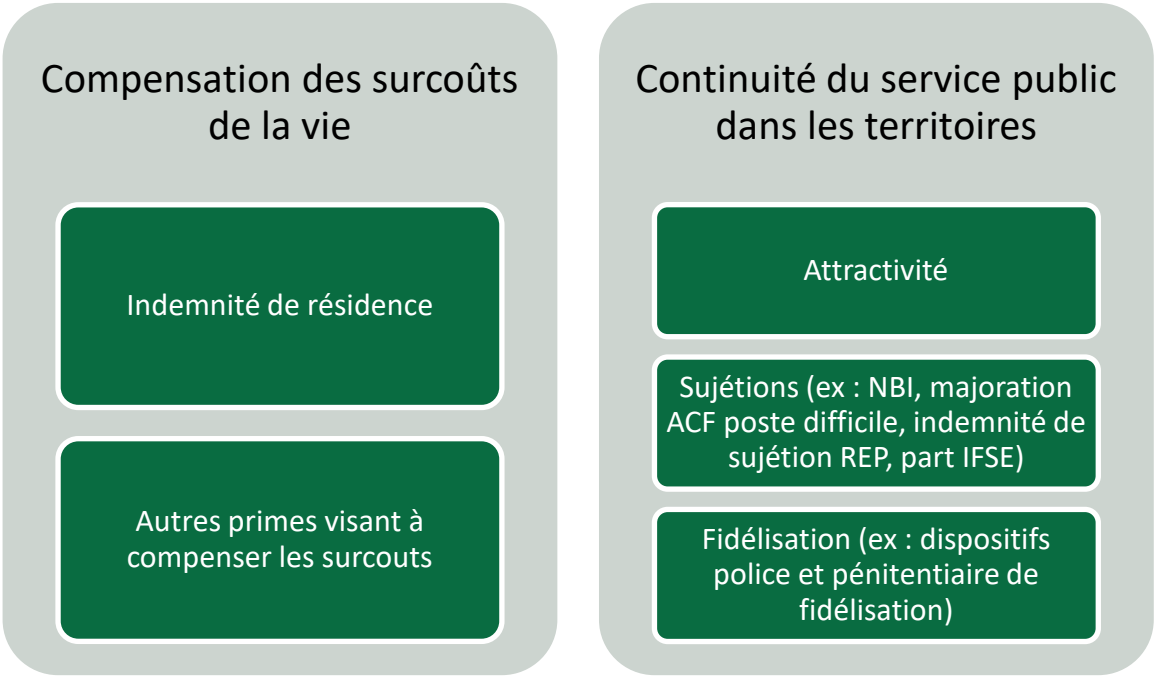
[49] Evoqué par Didier Jean-Pierre dans l'article « 10 ans de RIFSEEP, d'un système à bout de souffle à une nouvelle vague de primes », la semaine juridique – édition Administrations et collectivités territoriales, n°22,3 juin 2024

- un positionnement ministériel cohérent dans la catégorisation des postes et des indemnités, l'exemple de l'IRE montrant que des catégories équivalentes ne sont pas positionnées dans les mêmes groupes selon les ministères, ce qui occasionne des écarts conséquents de rémunération ;
- des règles d'application spécifiques si l'agent dispose de facilités de logement, notamment en cas de logement pour nécessité absolue de service.

2.2.3. Dans un cadre budgétaire contraint, mettre à l'étude une simplification des primes territoriales

Face au caractère foisonnant des dispositifs, une réflexion pourrait être menée sur la mise en place d'une complément territorial indemnitaire comprenant une partie visant à compenser le coût de la vie et une autre à assurer la continuité du service public dans les territoires. Il pourrait être adossé au RIFSEEP le cas échéant ou isolé pour les corps qui disposent d'un autre régime indemnitaire. Le premier volet conduirait à concentrer les enveloppes sur les zones les plus exposées en termes de surcoût de la vie et le second volet fusionnerait les dispositifs d'attractivité, de sujétion territoriale et de fidélisation (*cf.* figure 1). Un tel dispositif nécessiterait d'être agile et de s'adapter aux évolutions du coût de la vie et du marché du travail.

Figure 1 : Contours potentiels d'un complément indemnitaire territorial



Source : Mission.

Une telle réforme devrait se faire dans un cadre budgétaire maitrisé et responsabilisant chaque périmètre ministériel à moyens budgétaires constants, pour redéployer les primes existantes, des territoires suffisamment attractifs vers les territoires moins attractifs et pour permettre des montants de prime suffisamment importants donc susceptibles d'assurer un effet signal.

La mission préconise donc de mettre à l'étude une réflexion d'abord à l'échelle nationale visant à définir des stratégies d'attractivité, à se doter d'indicateurs de ciblage géographiques et d'examiner dans ce cadre les possibilités de simplification.

Une telle réforme concernerait les seuls fonctionnaires civils. Elle pourrait utilement tirer profit du retour d'expérience de la NPRM, réforme ayant pris en compte les spécificités liées au métier militaire. Elle a permis de refondre les indemnités liées à l'affection géographique. Un bilan destiné aux parlementaires est prévu à la fin de l'année 2026.

Note descriptive du livrable de données

Mission primes et indemnités dans la fonction publique d'État

Note descriptive du livrable de données

1. Méthode de constitution de la base de données

1.1. Les données *India Remu* sont des données brutes issues des fiches de paie des agents, et comportent des limites

La mission a eu accès aux données relatives à la rémunération des agents de la fonction publique d'État (FPE) par le biais de l'infocentre India Rému. Ces données exhaustives permettent de (i) décomposer finement la paie de chaque agent pour un mois et une année donnée et (ii) connaitre précisément les caractéristiques de chaque agent (emploi, grade, ancienneté notamment).

Il est à noter que ces données sont des données de paie qui ne sont pas retraitées à des fins statistiques. Elles peuvent comporter de potentielles erreurs de paie, assorties d'un potentiel rattrapage ou correction par la suite.

Les données extraites d'*India Remu* concernent d'une part les agents civils des ministères de l'État, et d'autre part les militaires. Dans le premier cas, la paie des agents est réalisée **sans ordonnancement préalable (PSOP) par la DGFIP** Dans le second cas, il s'agit de la solde des militaires.

Les données sur le nombre d'agents doivent être interprétées avec prudence et servent d'ordres de grandeur pour identifier les primes les plus importantes en nombre de bénéficiaires. En particulier, pour chaque élément de rémunération, le nombre d'agents correspond au nombre de personnes distinctes ayant perçu au moins une fois dans l'année cet élément de rémunération, et ce quel que soit le montant de celui-ci, sa nature ou le statut de l'agent. Cet indicateur du nombre d'agents ne constitue donc pas une métrique du nombre d'équivalents temps plein (ETP).

Les données présentées ne concernent que la rémunération principale (traitement brut, indemnité de résidence, supplément familial de traitement et nouvelle bonification indiciaire) et le régime indemnitaire (tous les autres éléments de rémunération, exclusion faite de tous les éléments liés à la protection sociale). L'ensemble des lignes de rémunération sont brutes de tous prélèvements sociaux et de tous les autres prélèvements fiscaux.

Les données sont présentées pour les années 2015 à 2025 incluses. Les données sont exhaustives sur la période 2021-2025, mais pas sur la période 2015-2020 (données historiques et agrégées, ne permettant notamment pas de connaitre les effectifs de ministères).

1.2. La mission a effectué un retraitement des données de paie du régime indemnitaire

Les données issues d'*India Remu* sont présentées par ligne de paie, avec un code de rémunération, tel qu'utilisé par les systèmes d'information de paie pour construire la fiche de paie des agents. Cette présentation par ligne de paie ne reflète pas fidèlement la structure du régime indemnitaire des agents. En effet, une même prime peut donner lieu à plusieurs lignes de paie :

- par exemple, si une prime est versée de deux manières différentes, avec un versement mensuel et un versement trimestriel, deux lignes de paie seront utilisées ;
- une prime déclinée en plusieurs barèmes, en fonction des catégories ou des groupes d'emploi, peut constituer plusieurs lignes de paie. Par exemple, l'indemnité de résidence à l'étranger représente 16 lignes de paie et l'allocation complémentaire de fonctions du ministère des finances représente 103 lignes de paie.

Afin de recenser le nombre de primes réellement en usage chaque année, **la mission a donc conduit un travail de regroupement des lignes de paie, en considérant que deux lignes de paye se rapportent à une même prime ou indemnité si elles ont à la fois :**

- le même fondement juridique ;
- le même nom.

Par ailleurs, la mission a supprimé des données du régime indemnitaire un certain nombre de lignes de paie mentionnées ci-dessus, qui renvoient au versement de prestations sociales ou d'autres revenus de remplacement, à de cotisations ou des mécanismes de rémunération ou d'indemnisation des congés payés et qui ne font pas partie du périmètre de la mission. **Un onglet du document présente la nomenclature de la fusion des lignes de paie, et également la liste les lignes de paie supprimées.**

La mission n'a pas effectué ce travail sur les données de solde des militaires, pour lesquelles la présentation est donc faite par lignes de paie non regroupées.

2. Descriptif des onglets du document Excel livré par la mission

- **Elements_Remu_PSOP** : onglet principal des données, avec toutes les primes utilisées depuis 2015 dans la FPE (hors militaires), comportant pour chaque prime et pour chaque année :
  - le texte juridique l'ayant institué, si disponible et identifié, soit directement dans *India Remu*, soit dans les réponses des secrétariats généraux des ministères au questionnaire envoyé par la mission ;
  - le ministère de rattachement de la prime (*cf.* annexe II) : la mission a retenu comme critère de rattachement d'une prime à un ministère le fait que plus de 95% des agents bénéficiaires de cette prime relevaient d'un même ministère ;
  - le montant total de rémunération servi au titre de cette prime et le nombre d'agents concernés (périmètres PSOP des ministères de l'État) ;
  - une ventilation de ce montant et de ce nombre d'agents selon :
    - le genre (homme / femme) ;
    - le statut (titulaire ou contractuel) ;
    - le ministère d'affectation des agents ;
  - les objectifs de la prime tels que définis par les différents ministères utilisateurs de la prime, suite à un questionnaire envoyé par la mission ;
  - sa fiscalisation – ou non – et son assujettissement à la CSG – ou non.

NB : en plus de toutes les primes, les données comportent les lignes de paie correspondant aux quatre éléments composant la rémunération principale (traitement brut, indemnité de résidence, supplément familial de traitement et nouvelle bonification indiciaire). Notamment, la ligne relative au traitement indiciaire brut permet de connaitre le nombre total d'agents publics rémunérés (étant donné que tous les agents publics – hors vacataires – perçoivent un traitement brut). Les lignes relatives à cette rémunération principale sont surlignées en jaune clair dans les données.

- **Ministères_PSOP** : données de rémunération par ministère chaque année entre 2015 et 2025 portant sur :
  - la rémunération totale, principale et indemnitaire des agents du ministère ;
  - le nombre d'agents de chaque catégorie dans le ministère ;

- **NNE_PSOP** : données relatives aux différentes catégories d'emploi dites NNE (Nouvelle nomenclature des emplois, cf. annexe II). Les NNE sont distinctes des corps d'appartenance des agents. Pour chaque catégorie d'emploi et chaque année, les données comportent :
  - la masse salariale, indiciaire et indemnitaire ;
  - le nombre d'agents, et sa ventilation par catégorie et par statut ;

- **Secret_statistique :** les données de lignes de paie issues d'*India Remu* sont soumises au secret statistique dès lors qu'elles ne concernent que moins de 10 agents. Pour cette raison, ces lignes de paie n'ont pas pu être intégrées dans l'ensemble des données présentées dans les précédents onglets. Pour chaque ligne de rémunération, cet onglet indique le montant versé, mais pas le nombre d'agents bénéficiaires ;

- **Soldes_militaires :** les données de paie des militaires (y compris gendarmerie nationale). Ces données de paie sont moins détaillées que celle des agents de la FPE. Elles comportent toutefois, pour chaque ligne de paie et chaque année :
  - le texte juridique ayant institué la rémunération, si disponible et identifié, soit directement dans *India Remu*, soit dans la réponse du secrétariat général du ministère des Armées au questionnaire envoyé par la mission ;
  - l'objectif de la prime selon le ministère des armées ;
  - le nombre d'agents bénéficiaires ;
  - le montant versé, et sa ventilation par :
    - ministère d'affectation des militaires ;
    - catégorie d'emploi (officiers, sous-officiers, etc).

- **Annexe1_Fusions&Suppressions** : à des fins méthodologiques, cet onglet recense les lignes de paie supprimées ou fusionnées dans les données (*cf.* partie 1).

- **Annexe2_ListeObjectifs** : à des fins méthodologiques, cet onglet recense les différents objectifs des primes qui ont été proposés aux ministères concernés pour chaque prime (les ministères étant chargés de donner leur appréciation de l'objectif de chaque prime parmi la liste indiquée).

Lettre de mission

PREMIER MINISTRE

Liberté
Égalité
Fraternité

Paris, le 13 FEV. 2026

Madame la Cheffe de service de l'Inspection générale des Finances,
Monsieur le Chef de service de l'Inspection générale de l'Administration,
Monsieur le Chef de service de l'Inspection générale des Affaires sociales

Objet : Revue de dépenses relative aux primes et indemnités des agents de l'Etat

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2023-2027 et la loi de finances pour 2023 prévoient la mise en place d'un dispositif d'évaluation de la qualité de l'action publique afin d'éclairer la préparation des textes financiers. Ce dispositif de revue de dépenses repose sur la conduite d'évaluations thématiques, menées annuellement sur l'ensemble du champ des administrations publiques (État, opérateurs, collectivités locales et sécurité sociale) afin d'irriguer les travaux budgétaires et parlementaires. Plusieurs vagues de missions ont été lancées depuis 2023 dont les résultats ont contribué à l'élaboration des projets de loi de finances pour 2024, 2025 et 2026. De nouvelles missions doivent être menées à présent, afin de préparer le projet de loi de finances pour 2027 et permettre d'assurer le respect de la trajectoire de finances publiques inscrite dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme (PSMT) et de garantir l'atteinte de nos objectifs.

En vertu de l'article L712-1 du Code général de la fonction publique, « tout fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération ». Elle est constituée de quatre éléments principaux : le traitement ; l'indemnité de résidence ; le supplément familial de traitement ; les primes et indemnités qui doivent être instituées par une disposition législative ou réglementaire. Au sein de la fonction publique de l'Etat, les primes et indemnités ont évolué au gré des mesures catégorielles intervenues ces dix dernières années, sans qu'un bilan consolidé n'ait été établi sur leur dynamique, les écarts de rémunération induits entre corps, ministères et métiers, ni sur la justification de ces écarts au regard des objectifs poursuivis (amélioration du service public, gains de productivité, valorisation de l'engagement professionnel). L'assiette indemnitaire totale, pour la fonction publique de l'Etat, représenterait près de 25 Md€ en 2026.

L'objectif de modernisation et d'amélioration de la lisibilité de la rémunération des agents publics rend aujourd'hui indispensable la réalisation d'un tel bilan, pour l'ensemble des agents de l'Etat, civils et militaires, titulaires et contractuels.

Dans ce cadre, je souhaite vous confier une mission portant sur les primes et indemnités des fonctionnaires civils de l'Etat, des militaires et des contractuels de droit public.

Cette mission devra analyser la cohérence, l'efficacité et la lisibilité de ces dispositifs, ainsi que leur contribution à l'attractivité des emplois publics, à la reconnaissance de l'engagement des agents et à la performance des administrations.

La mission devra s'articuler autour des grands axes suivants :

- L'inventaire et la chronologie des principales mesures catégorielles intervenues depuis dix ans portant sur les primes et indemnités (créations, revalorisations, extensions de périmètre, transformations d'assiettes ou de modalités de calcul), en identifiant leurs fondements (textes, motifs, objectifs affichés) et les populations bénéficiaires ;
- Les écarts de rémunération nés de ces mesures catégorielles, par corps, par métiers et ministères, entre administrations centrales, déconcentrées et opérateurs. Vous distinguerez notamment les ministères sous loi de programmation ;
- La justification et l'évaluation de ces écarts au regard des objectifs de politique publique et des objectifs « ressources humaines » poursuivis.

La mission s'attachera à proposer une typologie des mesures catégorielles indemnitaires observées sur la période, à mesurer l'effet consolidé de ces mesures sur la rémunération, et à évaluer les objectifs qui leur sont associés, notamment en matière d'attractivité des filières et des territoires.

À partir de ce constat, vous formulerez des propositions visant à renforcer la cohérence de la politique de rémunération en matière de primes et indemnités, à limiter le nombre de ces primes et indemnités, et à garantir une progression de la masse salariale publique conforme à notre trajectoire de finances publiques.

De plus, vous vous intéresserez à l'organisation du temps de travail des agents de catégorie A+. En effet, de grandes disparités existent dans les modalités d'organisation du temps de travail entre certaines directions et opérateurs de l'État. Vous objectiverez en particulier l'effet du recours au décompte horaire sur l'organisation du travail et la productivité des agents. En particulier, vous vous interrogerez sur la pertinence de la généralisation du forfait « cadre » dès lors que ces agents occupent des fonctions d'encadrement.

Pour la conduite de ces travaux, vous pourrez vous appuyer sur l'ensemble des administrations compétentes et notamment sur la direction générale de l'administration et de la fonction publique, la direction du budget, la direction générale des finances publiques, et les services ministériels des ressources humaines et de la paie.

Nous souhaitons que les conclusions et recommandations de cette mission fassent l'objet d'un rapport définitif dans un délai de quatre mois.

Sébastien LECORNU