Cour des comptes

LA RÉMUNÉRATION À LA PERFORMANCE DES AGENTS DE L'ÉTAT

Exercices 2014-2024

Communication à la commission des finances du Sénat

Février 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES **5**

SYNTHÈSE **7**

RECOMMANDATIONS **13**

INTRODUCTION **15**

CHAPITRE I UNE RÉMUNÉRATION À LA PERFORMANCE MISE EN ŒUVRE DE FAÇON HEURTÉE DANS UN CADRE INDEMNITAIRE QUI RESTE COMPLEXE ET AMBIGU **17**

I - UNE INTRODUCTION PROGRESSIVE DE LA RÉMUNÉRATION VARIABLE AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT **17**

A - Des modalités de rémunération des agents publics de l'État principalement fondées sur des grilles statutaires 17

B - Des dispositifs de rémunération variable porteurs de multiples ambiguïtés dans leur définition 19

II - UNE GÉNÉRALISATION INACHEVÉE DU RÉGIME DE RÉMUNÉRATION À LA PERFORMANCE, DES PRIMES ENCORE NOMBREUSES ET COMPLEXES **25**

A - Une multiplicité de régimes indemnitaires qui soulève des enjeux de clarté 25

B - Une volonté politique de concilier la simplification des régimes indemnitaires et l'individualisation des rémunérations 29

C - Un dispositif loin d'être généralisé et une part variable marginale 32

III - UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE ESSENTIELLEMENT INDIVIDUELLE ET ANNUELLE, SOURCE DE CONTENTIEUX LIMITÉS **36**

A - Des dispositifs de rémunération variable fondés sur une appréciation de la performance personnelle mais rarement collective 36

B - De rares contentieux et une jurisprudence encore axée sur les principes généraux 39

CHAPITRE II LA RÉMUNÉRATION À LA PERFORMANCE : UNE PART MARGINALE ET EN RÉGRESSION DANS DES DÉPENSES INDEMNITAIRES EN AUGMENTATION **43**

I - UNE FAIBLE FRACTION DES RÉMUNÉRATIONS LIÉES AU CRITÈRE DE PERFORMANCE, EN RÉGRESSION DEPUIS 2014 ..... **43**

A - Des dépenses liées à la performance qui régressent en montant et en proportion dans un ensemble indemnitaire en progression 43

B - Une accentuation des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes du fait de la mise en œuvre du CIA 47

II - DES POLITIQUES ET DES PRATIQUES MINISTÉRIELLES DISPERSÉES, ENGENDRANT DE FORTES DISPARITÉS DANS LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT **48**

A - Le ministère de l'éducation nationale : des dispositifs de revalorisation des carrières enseignantes qui n'incorporent pas de critères de performance 48

B - Le ministère des finances : une rémunération à la performance marginale ; un déploiement du RIFSEEP qui stagne 54

C - Le ministère de l'intérieur : une politique active avec une extension possible du champ du RIFSEEP 62

III - L'ENCADREMENT SUPÉRIEUR DE L'ÉTAT : UNE GÉNÉRALISATION DU RIFSEEP EN VOIE D'ÊTRE ATTEINTE, UNE MODULATION ENCADRÉE MAIS RÉELLE 66

A - Le nouveau régime indemnitaire des administrateurs de l'État : une différenciation des niveaux indemnitaires au bénéfice des postes à haute responsabilité 67

B - La mise en place de la réforme : une modulation effective mais encadrée des primes, des disparités persistantes entre ministères 70

C - Les effets du passage au RIFSEEP depuis 2020 pour un panel d'administrateurs et d'emplois supérieurs de l'État 72

CHAPITRE III UNE RELANCE INDISPENSABLE POUR SIMPLIFIER LES RÉGIMES INDEMNITAIRES ET GÉNÉRALISER LA RECONNAISSANCE DE LA PERFORMANCE 75

I - ACHEVER L'APPLICATION DU RIFSEEP ET DE SON VOLET LIÉ À LA PERFORMANCE, DIX ANS APRÈS SON INSTAURATION 75

A - Rendre de nouveau obligatoire le passage au RIFSEEP, enjeu pour la mobilité au sein de la fonction publique 75

B - Lier revalorisations indemnitaires et passage au RIFSEEP, éviter les risques budgétaires lors de la création du CIA 77

II - ASSOUPLIR LES CRITÈRES D'EXTENSION DU RIFSEEP ET ÉTUDIER L'INTRODUCTION D'UNE PRIME À LA PERFORMANCE COLLECTIVE 79

A - Permettre un passage plus progressif au RIFSEEP pour en maîtriser le coût 79

B - Promouvoir une reconnaissance collective de la performance pour fédérer les agents autour des objectifs stratégiques de leur organisation 80

III - AMÉLIORER L'INFORMATION DES AGENTS SUR LEUR POSITION RELATIVE EN MATIÈRE D'INDEMNITÉS LIÉES À LA PERFORMANCE 81

IV - PILOTER LA RELANCE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉMUNÉRATION À LA PERFORMANCE AU SEIN DE L'ÉTAT 82

LISTE DES ABRÉVIATIONS 85

ANNEXE 87

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

⁂

La Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat, en application de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001, d'une demande d'enquête sur la rémunération à la performance des agents de l'État. Cette demande a été acceptée par le Premier président, qui a précisé les modalités d'organisation des travaux de la Cour par courrier en date du 30 avril 2025.

Le rapport, préparé par la première chambre, a porté sur les exercices 2014 à 2024.

Pour disposer d'une vue transversale, l'enquête a été notifiée à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et à la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), tout en étant conduite auprès de trois ministères : le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle, énergétique et numérique, le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'intérieur (hors les services actifs de la police et de la gendarmerie nationales). Ces ministères ont fait l'objet de diligences poussées. La Cour a porté aussi son attention sur les modalités d'évaluation de la performance et la situation des agents contractuels et sur les éventuels contentieux auxquels l'appréciation de la performance pouvait donner lieu. Les enjeux de régularité des rémunérations n'ont pas été abordés dans cette enquête.

⁂

Le projet de rapport d'observations définitives a été préparé, puis délibéré le 11 décembre 2025, par la première chambre, présidée par Mme Camby, présidente de chambre, et composée de MM. Boudy, Giannesini, Von Lennep et Mme Coury, conseillers maîtres, M. Rouzeau, conseiller maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, MM. Barbé et Marcovitch, conseillers maîtres, et, en tant que contre-rapporteur, M. Gobelet, conseiller maître.

Le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Hayez, rapporteur général, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Oseredczuk, président de section, président par intérim de la 5ème chambre, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Mouysset, Mme Daussin-Charpantier, et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, ainsi que Mme Hamayon, Procureure générale, a été consulté sur le projet de communication le 12 décembre 2025. Le Premier président a approuvé la transmission du texte définitif au Parlement le 22 décembre 2025.

⁂

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

La rémunération des fonctionnaires de l'État est principalement assise sur des grilles indiciaires, fondées sur les corps et les grades de la fonction publique. Les régimes indemnitaires qui s'ajoutent à cette rémunération statutaire ont d'abord été conçus pour prendre en compte les différences de niveaux de responsabilité et de sujétions, le plus souvent au niveau des ministères. Ces indemnités fonctionnelles, d'un montant uniforme par catégories d'emplois, sont forfaitaires et parfois complétées par des primes liées à une appréciation des résultats et de la manière de servir des agents, c'est-à-dire de leur performance.

La prise en compte de cette performance ne relève pas uniquement des régimes indemnitaires, même si cette modalité en est la composante plus importante : l'avancement des agents et les déroulements de carrière comportent une part d'appréciation de la manière de servir, certes modeste par rapport aux concours et à l'ancienneté, et les parts fonctionnelles des régimes indemnitaires peuvent également intégrer cette dimension lors de l'évaluation des capacités d'expertise des agents.

La rémunération liée à la performance est fondée sur les objectifs d'efficacité et d'efficience des services publics, qui nécessitent un bon niveau de mobilisation des agents publics et justifient donc de l'inciter et de le récompenser, et sur celui de l'équité entre les agents car il est *a priori* légitime de différencier leur rémunération selon leur manière de servir. Cette différenciation constitue aussi un outil de management et un levier d'attractivité en ce qu'elle permet à l'administration de reconnaître et valoriser l'engagement professionnel, l'uniformité salariale étant jugée démotivante. À ce titre, la rémunération à la performance est considérée, en France et dans de nombreux pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), comme un moyen pertinent de mobilisation des agents publics.

Les bases de cette forme de rémunération, toujours accessoire en montant, ont été posées dès 1945. Toutefois ce n'est qu'à partir des années 2000 que les dispositifs de rémunération dits au mérite se sont étendus, surtout depuis l'instauration en 2008 de la prime de fonctions et de résultats (PFR). La création en 2014 du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), incorporant une composante liée à la manière de servir, le complément indemnitaire annuel (CIA), avait pour ambition de généraliser au sein de la fonction publique d'État (FPE) l'existence d'une part variable, personnalisée et fondée sur une évaluation annuelle des résultats, selon un calendrier d'application. Cet objectif de généralisation a été abandonné, l'obligation de mise en œuvre ayant été abrogée en 2020.

L'histoire heurtée du déploiement de ce type de rémunération - à la définition imprécise et fluctuante -, sa mise en œuvre encore incomplète au sein de la fonction publique d'État, sa place restée marginale dans les rémunérations et, enfin, l'effectivité parfois relative des modulations annuelles et personnalisées des primes, montrent que la création et la gestion d'un régime indemnitaire lié à la performance sont des processus délicats, soumis à de fortes contraintes, toujours à la recherche d'une acceptabilité sociale fragile.

Le renoncement à généraliser la rémunération à la performance a fait échouer la tentative de simplification et de clarification du régime indemnitaire de l'État

Le RIFSEEP a été conçu comme une matrice commune à tous les corps et emplois publics, après l'expérience décevante de la PFR, qui n'était devenue effective que pour 55 000 agents, six ans après sa création. Lors de son instauration en 2014, un calendrier de déploiement était prévu, avec un objectif de généralisation pour janvier 2017, mais cette obligation a été abandonnée en juin 2020.

Ce renoncement a eu pour effet de ralentir fortement sa montée en puissance : le nombre de fonctionnaires civils (hors opérateurs) placés sous ce régime ne progresse plus que lentement, passant de 242 500 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2019 à 282 100 en 2024 sur un total de 1,29 million d'agents, soit 21,9 %. Dans la plupart des ministères, les taux d'agents passés au RIFSEEP stagnent, parfois à des niveaux particulièrement bas dans des ministères qui emploient majoritairement des agents administratifs : seulement 7,9 % des effectifs des ministères financiers sont ainsi passés au RIFSEEP, ce qui apparaît comme une anomalie majeure.

Ces effectifs modestes d'agents couverts par le RIFSEEP ne rendent pas compte de la totalité des agents qui bénéficient de primes à la performance : 362 000 agents en 2023[1], soit 23,1 % des effectifs considérés et 57 % si l'on ne compte pas les enseignants.

Cette situation témoigne de la persistance de nombreuses primes et, donc, de l'échec de l'objectif de simplification assigné au régime indemnitaire de l'État instauré en 2014. Le nombre total de primes (943 en 2024) est ainsi globalement resté stable depuis dix ans. Deux ministères, ceux de l'éducation nationale et l'intérieur, ont même augmenté le nombre de leurs indemnités particulières depuis 2014. Durant cette période, le nombre de primes considérées comme liées à la performance a cependant diminué, passant de 73 en 2014 à 54 en 2024, attestant de la substitution - réelle bien que modeste – du CIA à ces primes, lors du passage au RIFSEEP, mais aussi d'une baisse en valeur absolue et relative de la rémunération à la performance en dix ans.

Corollaire du maintien de nombreuses primes, la définition de la performance diffère : y sont mentionnés les termes de rendement, de résultats, de performance, d'objectifs, d'engagement, d'investissement ou d'implication professionnels, parfois de valeur professionnelle, d'exercice de responsabilité, de manière de servir, de parcours professionnel exceptionnel ou de sujétions exceptionnelles. En revanche, le terme de mérite est rarement employé, sauf pour l'établissement de listes d'aptitudes ou de tableaux d'avancement. Même la circulaire d'application du RIFSEEP ouvre un large champ de critères d'appréciation de la performance, qui reprend la plupart des termes cités précédemment.

Un effort de clarification doit être conduit, non seulement pour mieux cerner la notion de performance attendue par l'employeur public, mais aussi pour mieux distinguer dans le champ encore touffu des indemnités celles qui relèvent de cette notion et celles qui sont la compensation de sujétions particulières ou exceptionnelles, versées le plus souvent sur une base forfaitaire et collective, par type d'emplois ou de missions.

[1] L'année 2024 est atypique avec les primes liées aux Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024, allouées par le ministère de l'intérieur comme des primes à la performance.

Des rémunérations à la performance marginales et en baisse au sein d'une masse salariale indemnitaire en croissance, et déployées de manière contrastée selon les ministères

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.

En 2024, les primes versées aux agents publics de l'État ont représenté un total de 18,23 Md€. En excluant les primes allouées par le ministère de l'intérieur pour les Jeux olympiques et paralympiques (JOP), le montant des primes à la performance s'est élevé à 613 M€ (dont 320 M€ de CIA), soit 3,4 % du montant total des indemnités. Rapportées à la masse salariale des agents civils de l'État (91 Md€), ces primes n'en représentent que 0,67 % en 2024. Cette part est même en réalité plus faible car elle incorpore des primes forfaitisées de fait, qui correspondent à des sujétions de service complémentaires ou exceptionnelles.

Au sein du RIFSEEP, la part du CIA a régulièrement progressé, de 6 % en 2014 à 10 % en 2024. De même, celle du CIA au sein des primes à la performance a fortement progressé depuis son instauration en 2014, pour atteindre 44 % de l'ensemble de ces primes en 2022 et 2023.

Les ministères connaissent cependant des situations et des évolutions contrastées, comme l'illustre la situation des trois ministères plus particulièrement analysés, qui représentent à eux trois 84 % de la fonction publique civile d'État en 2024.

Au ministère de l'intérieur, l'événement exceptionnel des JOP 2024 mis à part, la proportion des rémunérations à la performance dans la totalité des primes s'élève à 11,3 %, 87 % des agents du ministère en bénéficiant, ces deux taux étant nettement supérieurs à leur moyenne au niveau national. Les montants sont restés relativement stables entre 2014 et 2023, alors que les effectifs du ministère ont crû sur la même période de 10,2 %, ce qui témoigne d'une relative perte d'importance de la rémunération modulable.

Le ministère de l'économie et des finances se caractérise par des niveaux faibles et nettement inférieurs aux niveaux nationaux : la part des rémunérations à la performance dans la totalité des primes ne s'y élève qu'à 1,3 %, 15 % seulement des agents du ministère en bénéficiant. La charge des primes à la performance a diminué de 52,5 % entre 2014 et 2024 ; cette baisse est beaucoup plus prononcée que celle du nombre de personnels (- 16 %).

Le ministère de l'éducation nationale présente, par construction, une part marginale de rémunération à la performance dans sa masse salariale car les enseignants n'ont pas de régime indemnitaire en tant que tel, bénéficiant de primes de service, qui correspondent à l'accomplissement de missions supplémentaires par rapport à leur obligation réglementaire de service. Cependant, pour tous les autres personnels de ce ministère, le CIA représente la quasi-totalité de ce type de primes (93 %), pour un montant proche de 80 M€ en 2024, attestant d'un passage au RIFSEEP quasi généralisé.

Concernant l'encadrement supérieur de l'État, la réforme en vigueur depuis 2023 a conduit à une généralisation du RIFSEEP pour presque tous les administrateurs de l'État (98 % d'entre eux), entraînant aussi la mise en œuvre en cours de ce régime pour les corps des juridictions administratives et, à terme, pour les corps supérieurs techniques. Cette généralisation s'est accompagnée d'un rehaussement encadré des plafonds indemnitaires du

CIA, assorti d'instructions de modulation. La part moyenne du CIA (11 % en 2024) dans le RIFSEEP n'est que légèrement supérieure à celle des autres fonctionnaires. En revanche, les CIA des niveaux les plus élevés de l'encadrement supérieur ont été fortement revalorisés et leur poids dans les rémunérations est devenu significatif (de 14 à 19 %). Aussi la généralisation du RIFSEEP n'a renforcé la rémunération à la performance que pour les emplois du plus haut niveau, conformément à l'esprit de la réforme.

Par ailleurs, la mise en œuvre du CIA a accentué les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes, sauf dans certains ministères comme celui de l'économie et des finances, qui ont fait preuve d'une vigilance particulière sur le sujet.

Au total, la rémunération à la performance a baissé en montants comme en part relative, alors même que le coût de l'ensemble des indemnités a progressé, dans un contexte où des pans entiers de l'administration sont encore éloignés de sa mise en œuvre.

Lorsque les rémunérations à la performance existent, des consignes incitant à leur différenciation sont données, mais aux effets limités

Une des dimensions les plus importantes – et les plus sensibles sur le plan social - de la rémunération à la performance est la différenciation individuelle du niveau des indemnités en fonction de l'évaluation personnelle annuelle, véritable objectif d'un système de primes au mérite. Cette dimension est toutefois difficile à appréhender : les clés de répartition des primes n'ont longtemps pas été renseignées dans beaucoup d'administrations et la répartition effective n'était pas appréhendable de façon directe en l'absence de transparence de l'enveloppe annuelle et de l'échelle de distribution des montants accordés.

Un effort réel a été conduit mais il est perfectible car il demeure hétérogène.

En premier lieu, les procédures d'évaluation individuelle, notamment l'entretien annuel, sont mises en œuvre de façon généralisée, même si leurs supports peuvent être plus ou moins succincts et sont parfois récents, comme ceux utilisés pour évaluer les recteurs. Les lettres de mission comprenant des objectifs annuels ne sont pas toujours établies, même pour des directeurs d'administration centrale. Quand ils existent, ces objectifs peuvent être définis de façon si générale qu'en pratique, l'objectivation de l'appréciation individuelle en est altérée. Parfois, les modalités d'évaluation sont même décalées de la réalité de l'exercice des missions des responsables, comme dans le cas des préfets. Un effort est donc à conduire dans ce domaine.

En deuxième lieu, la plupart des instructions ministérielles donnent aux gestionnaires de proximité des consignes de modulation des primes. Il en est ainsi au ministère de l'intérieur, pour le corps interministériel des administrateurs de l'État et surtout pour les emplois supérieurs pour lesquels des amplitudes de primes significatives apparaissent, par exemple au niveau des directeurs d'administration centrale.

Parfois, ces instructions encadrent tellement la faculté de moduler des employeurs de proximité, que leur pouvoir réel est limité. Par ailleurs, pour les catégories B et C, les enveloppes budgétaires ne permettent souvent que des différences de quelques dizaines d'euros entre les agents, même si, au ministère des finances, le coefficient de variation du CIA est relativement élevé et homogène selon les catégories de fonctionnaires.

Enfin, certaines primes dites à la performance ne sont pas, en pratique, individualisées, comme celles qui se justifient par des tâches exceptionnelles, dont le rattachement à la performance est discutable ; cela concerne notamment les agents du ministère de l'intérieur à l'occasion des JOP ou les agents des finances publiques.

Les agents sont toujours sensibles aux évolutions du niveau de la part variable de leur prime, quels qu'en soient le montant et l'amplitude ; le signal donné par l'autorité d'emploi n'est jamais considéré comme neutre. Aussi, il convient de transmettre à chaque agent des informations le mettant en mesure d'interpréter ces variations correctement au regard de l'échelle de distribution des primes liées à la performance. Dans ce domaine, une harmonisation des pratiques ministérielles serait bienvenue et permettrait de mieux connaître les effets de ce dispositif.

Le besoin d'une relance du dispositif pour achever sa mise en place dix ans après son lancement, des conditions à réunir

Les constats précédents mettent en lumière le besoin d'une relance de l'application du RIFSEEP, vecteur le mieux partagé et le plus efficace pour étendre la rémunération à la performance au sein des administrations et simplifier un régime indemnitaire encore trop touffu. Plusieurs obstacles sont à lever et plusieurs ajustements du dispositif actuel seraient nécessaires.

En premier lieu, le passage à ce régime pose la question du financement de sa part variable et personnalisée, les agents pouvant ne pas accepter de voir leur prime fonctionnelle réduite pour créer une composante variable, susceptible d'être remise en cause chaque année. Ainsi à l'exception de quelques primes qui pourraient être transposées à coût constant à condition, par précaution, de revoir la formulation du décret de 2014, une augmentation de l'enveloppe indemnitaire globale peut être exigée comme condition préalable qui emporterait des coûts élevés pour des services aux effectifs importants. Dans un contexte de fortes tensions budgétaires, ce préalable n'est pas soutenable quand bien même la mise en place d'une part de rémunération à la performance est souhaitable. Aussi est-il recommandé de lier dorénavant toute revalorisation salariale à l'instauration préalable du RIFSEEP, ce qui n'a pas toujours été fait dans le passé.

En deuxième lieu, les modalités de mise en œuvre du RIFSEEP pourraient être revues. Sa mise en œuvre par corps et statuts d'emploi est certainement un obstacle à une généralisation progressive à un coût maîtrisé. De même, envisager l'introduction d'une part liée à l'appréciation collective de la performance faciliterait l'élargissement de son champ d'application, par exemple aux services actifs de la police nationale, et de façon générale, son acceptation par les agents, surtout des catégories B et C.

Enfin, la reprise d'un pilotage interministériel est indispensable. La relance du processus de rémunération à la performance demande une mobilisation nouvelle de la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP) : il convient de mieux définir et connaître les régimes indemnitaires pratiqués, d'en tirer des conclusions opérationnelles par ministère, d'accompagner cette reprise d'une réflexion quant aux effets des rémunérations variables sur la qualité de service. Cela permettra à la DGAFP d'édicter des orientations sur la mise en œuvre du RIFSEEP applicables à l'ensemble des ministères et, en tout premier lieu, aux ministères financiers.

En conclusion, la Cour émet cinq recommandations, qui constituent un dispositif d'ensemble et cohérent, propre à relancer l'application aujourd'hui inachevée du décret de 2014 instaurant le RIFSEEP, en vue de généraliser la composante liée à la performance dans la rémunération des agents civils de l'État.

Recommandations

1. Dès 2026, modifier le décret portant création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour rendre de nouveau obligatoire l'adhésion à ce régime indemnitaire pour tous les agents bénéficiant d'une évaluation annuelle, et y intégrer systématiquement un complément indemnitaire annuel (CIA) afin de valoriser la performance (*ministre de l'action et des comptes publics*).
2. Pour les catégories d'agents bénéficiant d'une évaluation annuelle, lier toute nouvelle revalorisation salariale à l'adhésion préalable au RIFSEEP et à la mise en place d'un CIA qui intégrera les primes existantes liées à la performance (*ministre de l'action et des comptes publics*).
3. Dès 2026, assouplir les modalités d'adhésion au RIFSEEP pour permettre une extension plus progressive du dispositif (*ministre de l'action et des comptes publics*).
4. Dès la prochaine campagne du CIA, demander aux ministères d'accroître le niveau d'information de chaque agent quant à l'échelle de distribution des primes liées à la performance, et piloter une harmonisation des pratiques ministérielles (*ministre de l'action et des comptes publics*).
5. Dès 2026, piloter le processus de généralisation du RIFSEEP et donner aux ministères des orientations opérationnelles sur l'application de ce régime et son calendrier de déploiement (*ministre de l'action et des comptes publics*).

Introduction

En application de l'article 58-2 de la loi organique n ° 2001-692 du 1 er août 2001 relative aux lois de finances, le président de la commission des finances du Sénat a demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête relative à « *la rémunération à la performance des agents de l'État* ». Le Premier président de la Cour a accepté cette demande et en a précisé le cadre dans une lettre du 30 avril 2025.

Il a été convenu que l'enquête menée par la Cour, après avoir examiné le cadre juridique de la rémunération à la performance au sein de l'État et son mode de gouvernance, interministérielle et ministérielle, établirait un bilan du dispositif central que constitue le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, ce régime comporte un complément indemnitaire annuel (CIA), qui vise à reconnaître l'engagement professionnel de l'agent et qui est, à l'heure actuelle, le principal support de la rémunération à la performance au sein de la fonction publique d'État (FPE). Cependant l'enquête de la Cour s'étend aussi à d'autres régimes indemnitaires liés à la prise en compte de la performance des agents civils (titulaires et contractuels) de l'État pour proposer une analyse plus large, certains ministères disposant de régimes indemnitaires spécifiques.

Il a été aussi convenu que la Cour mènerait cette enquête sur une période suffisamment longue pour identifier les effets de la mise en œuvre du dispositif RIFSEEP, soit de 2014 à 2024, et que son périmètre concernerait les agents publics civils de l'État sans prendre en compte ceux de ses opérateurs.

⁂

L'article L712-1 du code général de la fonction publique (CGFP), qui dispose que « *tout fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération* », énumère les éléments constitutifs de celle-ci, sans préciser la nature des primes et indemnités qui en sont la quatrième composante[2]. De façon constante, il a longtemps été considéré que la majeure partie de la rémunération d'un fonctionnaire était fixe, dépendant d'un cadre réglementaire général, échappant à toute logique de modulation, même si, dès 1945, puis en 1983, les textes ont ouvert, de façon parfois implicite, la faculté de différencier les primes et indemnités selon la qualité de l'engagement personnel du fonctionnaire. Ce n'est qu'à partir des années 2000 que cette faculté a été progressivement et clairement intégrée dans les règles de droit commun de la fonction publique. Pour autant, et malgré l'instauration du RIFSEEP en 2014, la généralisation de ce mode de rémunération est encore incomplète en 2025.

[2] Les trois autres sont le traitement, l'indemnité de résidence et le supplément familial de traitement.

Une des raisons de la lente progression de ce type de rémunération dans les règles publiques tient à la reconnaissance assez largement partagée d'un particularisme du service public, qui se prêterait peu à l'individualisation, même limitée, des rémunérations, voire, pour certains acteurs, qui pourrait même être contraire à son éthique. En effet, la modulation à la performance d'une fraction plus ou moins importante de la rémunération des agents publics est souvent ressentie comme la transposition des méthodes du secteur privé à la sphère publique. En outre, la prévalence de la performance personnelle dans les textes actuels par rapport à celle d'un collectif de travail demeure en débat. Aussi, la rémunération à la performance demeure cantonnée à une place marginale dans la politique salariale publique française, même si elle est maintenant pratiquée par tous les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

⁂

Le présent rapport rend compte dans sa première partie du degré de développement du RIFSEEP au sein d'un champ encore vaste d'indemnités ; puis examine dans sa deuxième partie la place des rémunérations à la performance dans la politique salariale de l'État ; et enfin, dans sa troisième partie, expose les conditions requises pour la relance d'un mode de rémunération à la performance qui a marqué le pas ces dernières années.

Chapitre I

Une rémunération à la performance mise en œuvre de façon heurtée dans un cadre indemnitaire qui reste complexe et ambigu

Après une présentation de la genèse de l'introduction de la rémunération variable dans la politique salariale de l'État et une analyse des ambiguïtés persistantes de la notion de performance (I), il sera montré comment le maintien d'une multiplicité de régimes indemnitaires, contraire à l'objectif de simplification, est révélateur d'une généralisation inaboutie de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP - II), dans un contexte de prévalence de l'appréciation individuelle des agents et de relative imperfection des indicateurs utilisés pour leur évaluation (III).

I - Une introduction progressive de la rémunération variable au sein de la fonction publique d'État

Si les modalités de rémunération restent principalement fondées sur les grilles statutaires (I.A), l'apparition des rémunérations au mérite ne s'est pas accompagnée d'une clarification de la notion de performance, dont la terminologie demeure mouvante et les fondements théoriques peu étayés (I.B).

A - Des modalités de rémunération des agents publics de l'État principalement fondées sur des grilles statutaires

En vertu de l'article L712-1 du CGFP, « *tout fonctionnaire a droit, après service fait, à une rémunération* ». Celle-ci est constituée de quatre éléments principaux : le traitement ; l'indemnité de résidence, fixée entre 0 et 3 % du traitement brut ; le supplément familial de traitement ; les primes et indemnités, qui doivent être instituées par une disposition législative ou réglementaire.

L'article L712-2 du CGFP dispose que « *le montant du traitement 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* ». Le point d'indice sert ensuite à déterminer le traitement brut des fonctionnaires, magistrats, militaires et de certains agents contractuels (rémunérés par référence à un indice). Le traitement brut mensuel est ainsi calculé en multipliant la valeur du point d'indice par l'indice majoré propre à chaque agent public. Celui-ci est fixé en fonction de son échelon, de son grade, de son cadre d'emploi et de son ancienneté. À cela peut s'ajouter, lorsque le fonctionnaire occupe un emploi comportant une responsabilité ou une technicité particulières, une nouvelle bonification indiciaire (article L712-12 du CGFP). Ainsi, la majeure partie de la rémunération d'un fonctionnaire est fixe et dépend d'un cadre réglementaire général. Cette part indemnitaire échappe à toute logique de modulation individuelle.

À ce traitement de base s'ajoute une multiplicité de primes, fondées sur divers critères d'attribution, par exemple la fonction occupée, ou de façon plus rare, la performance. Ces primes et indemnités constituent une part significative de la rémunération des fonctionnaires. Au sein de la fonction publique de l'État, elles représentaient en moyenne, en 2022, 20,9 % du salaire brut d'un agent public de catégorie A (ou 32,3 % hors enseignants), 34 % pour un agent de catégorie B et 28,4 % pour un agent de catégorie C[3]. Certaines de ces primes représentent désormais un coût important pour les finances publiques, à l'image de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves au ministère de l'éducation nationale (1,13 Md€ en 2024), de l'indemnité de sujétions spéciales au ministère de l'intérieur (920 M€), de la prime d'attractivité du métier d'enseignant, dite « prime Grenelle » (683 M€) ou encore des primes de rendement au ministère des finances (392 M€).

En ce qui concerne les agents contractuels, leur rémunération 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. Celle-ci 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.

Des dispositifs assimilables, en théorie, à une rémunération à la performance existent de longue date dans certains ministères, à l'instar de celui instauré par le décret du 6 août 1945, qui prévoit des primes « *variables et personnelles, attribuées par décision du ministre des finances, compte tenu de la valeur et de l'action de chacun des agents appelés à en bénéficier* ».

En 1946, la loi relative au statut général des fonctionnaires a introduit la possibilité de verser des primes de rendement « *à tout fonctionnaire ou groupe de fonctionnaires formant équipe* » dans des cas explicites de performance individuelle ou collective : « *avoir dépassé, au cours de l'année considérée, les normes de rendement fixées pour chaque administration* », « *avoir accompli avec succès une tâche présentant un caractère particulier d'urgence ou de difficulté* », « *avoir permis, grâce à son esprit initiative, la réalisation d'économies ou d'augmentation de la productivité du travail individuel ou commun* » [4].

Un cadre plus général est apparu avec l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui prévoit que la rémunération des agents peut intégrer

[3] DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres*, édition 2024.
[4] Article 35 de la loi n° 46-2294 du 19 octobre 1946 relative au statut général des fonctionnaires.

des « indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire », - formule d'appréciation large donnant notamment la possibilité d'instaurer des primes de mérite ou de performance.

Cependant, les primes fondées sur des critères de performance ne se sont développées qu'à partir des années 2000. Ce mouvement n'est pas sans lien avec la volonté des pouvoirs publics d'orienter l'action de l'État vers une recherche d'efficience, matérialisée notamment par la création d'un nouveau cadre budgétaire avec la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances. Les lois de finances, organisées en programmes budgétaires, incorporent ainsi des projets annuels de performance auxquels sont rattachés des indicateurs chiffrés de performance. De plus, le gestionnaire est davantage responsabilisé, le nouveau cadre budgétaire lui permettant en principe d'opérer, au sein d'un programme, des mouvements de crédits entre actions ou entre titres, à condition de ne pas dépasser le plafond de dépenses de personnel. L'État a donc cherché à introduire la performance dans le mode de rémunération des fonctionnaires mais aussi dans la gestion publique .

Ce n'est pourtant qu'en 2008 qu'une « prime de fonctions et de résultats » (PFR) a été instituée dans la fonction publique d'État par le décret du 22 décembre 2008 (cf. II.B du chapitre I), comprenant « *une part tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle prévue par la réglementation en vigueur et de la manière de servir* » (article 2). Cette prime a été abrogée en 2014 pour laisser la place au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP).

B - Des dispositifs de rémunération variable porteurs de multiples ambiguïtés dans leur définition

Deux modes de prise en compte de la performance doivent être distingués, d'une part une progression de l'avancement variable selon les agents, d'autre part une rémunération variable individualisée. Le premier levier renvoie à la gestion des carrières (échelons indiciaires et progression de postes), comme le veut la notion d'« avancement au mérite » opposé au simple « avancement à l'ancienneté », le second renvoie à la part variable ou modulable des régimes indemnitaires, qui ne constitue qu'une fraction de ceux-ci, le plus souvent plafonnée en montant ou en proportion d'une part fixe, dite « fonctionnelle ». Cependant cette part fonctionnelle n'est elle-même pas exempte d'une prise en compte de la performance, par exemple quand une appréciation est portée sur le niveau d'expertise et de technicité de l'agent et sur sa progression.

Aussi les vecteurs de la prise en compte de la performance sont pluriels, même si le principal réside dans la part variable des régimes indemnitaires.

1 - Une terminologie non stabilisée, qui illustre une base conceptuelle incertaine, et une appréciation de la performance affectée de nombreux biais

Qu'il s'agisse des deux modes de prise en compte de la performance (avancement ou bonification indemnitaire), les termes utilisés sont mouvants selon les textes de référence : rendement, résultats, performance, objectifs, engagement, investissement ou implication professionnels, parfois personnels, valeur professionnelle, exercice de responsabilité, manière de servir, parcours professionnel exceptionnel, sujétions exceptionnelles, etc. En revanche, le

terme de « mérite » est rarement employé, et ce, seulement lorsqu'il est fait mention de l'établissement de listes d'aptitude ou de tableaux d'avancement.

Depuis 2014, le dispositif le plus emblématique de la rémunération variable à la performance, qui a vocation à être généralisé, le complément indemnitaire annuel (CIA) au sein du RIFSEEP, est « *lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir* »[5]. Sa circulaire d'application ouvre un large champ de critères : « *seront appréciés 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* »[6]. Il est remarquable de constater que les notions de performance, de rendement ou de résultats ne figurent pas en tant que telles dans ce texte.

Pour les personnels qui ne sont pas inclus dans le RIFSEEP, les critères ne sont pas non plus stabilisés. Ceux des principales primes du ministère de l'intérieur, concernant la police nationale, font référence aux notions de responsabilité et de performance, mais aussi de résultats exceptionnels ; ceux des primes des ministères financiers retiennent indifféremment les termes de reconnaissance ou d'engagement professionnel. Pour les enseignants, dont seul le déroulement de carrière peut éventuellement incorporer une appréciation de la performance, le passage à la classe exceptionnelle, qui constitue la partie la plus modulable de leur avancement, est conditionné à des conditions difficiles d'exercice ou à un parcours exceptionnel.

Le caractère mouvant de ces appellations dénote l'ambiguïté constante entre les deux notions – indiciaire ou indemnitaire -, qui peuvent fonder la modulation des rémunérations : l'engagement professionnel[7] d'une part, l'atteinte d'objectifs ou de résultats[8] grâce à un niveau de performance adéquat, d'autre part.

Ces deux notions ne sont pas de même nature : récompenser un fort engagement professionnel pour faire face à des sujétions de service spécifiques, complémentaires ou exceptionnelles, effort qu'il est légitime de récompenser, n'implique pas *ipso facto* que les objectifs aient été atteints. Par exemple, le fait qu'un agent ait participé à l'encadrement des Jeux olympiques et paralympiques (JOP) à l'été 2024, ne signifie pas que sa prestation ait été à la hauteur des attentes. De même, l'acceptation par un enseignant de tâches complémentaires, entraînant une bonification de la rémunération, ne signifie pas non plus que le suivi pédagogique de l'élève ait été au niveau attendu.

Or, dans beaucoup de dispositifs de rémunération à la performance, ces deux plans sont confondus, comme l'illustre le classement par la DGAFP dans la catégorie des primes à la performance, des régimes indemnitaires récompensant un niveau d'engagement professionnel pour faire face à des sujétions de service.

[5] Article 1 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.
[6] Circulaire du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP.
[7] Par exemple, le décret n° 2014-513 portant création du RIFSEEP, qui lie le montant du CIA à « l'engagement professionnel et à la manière de servir » (article 1).
[8] À ce titre, le décret n° 2004 -731 du 21 juillet 2004 instaure une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale.

Par ailleurs, la différenciation entre les agents exige d'avoir, en amont de leur évaluation, fixé des objectifs mesurables. Une appréciation individuelle de la manière de servir et une appréciation collective sont possibles au sein d'une communauté de travail, qu'il s'agisse de personnels d'encadrement ou d'exécution. Les primes collectives sont toutefois marginales au sein de l'État et, lorsqu'elle est suivie, c'est la performance individuelle qui est gratifiée à l'issue de l'évaluation annuelle des agents.

Enfin, même dans les parts variables, subsiste une dimension liée à l'ancienneté des agents dans le grade ou la fonction.

En premier lieu, une fois atteint un montant de part variable, le réduire, voire même le stabiliser, est considéré par l'agent comme une forme de sanction ; il en découle une sédimentation du niveau de la part variable, transformée en acquis, qui rend compte de l'ancienneté de l'agent dans son grade et sa fonction. En deuxième lieu, il est en pratique considéré comme quasiment impossible de ne pas faire progresser dans le temps la part variable du régime indemnitaire d'un agent, aussi celle-ci finit-elle par progresser avec la durée d'occupation d'un poste ou d'ancienneté sur un grade. Certains gestionnaires estiment que cette progression rend compte d'une montée en compétence de l'agent sur son poste, de l'acquisition d'un savoir-faire et d'une expérience, qui doit être prise en compte. Enfin, maints employeurs considèrent que la détermination du niveau variable de prime ne peut pas être strictement fondée sur l'appréciation annuelle des performances de l'agent et qu'il est nécessaire de prendre en compte l'évolution de son profil sur plusieurs années pour asseoir le montant de sa part variable.

S'il est difficile d'objectiver ces facteurs de sociologie administrative, ils n'en sont pas moins prégnants, soulignés par les responsables des ressources humaines des ministères, et constituent autant de freins à la mise en œuvre parfaitement pure d'une modulation annuelle.

2 - Les fondements théoriques de la rémunération à la performance : une transposition discutée du secteur privé vers le public, une pratique internationale majoritairement favorable à la modulation des rémunérations

La plupart des théories et modèles d'analyse relatifs à une modulation des rémunérations indexée sur des critères de performance traitent du secteur privé. Pour autant, la recherche d'efficience est un objectif partagé par les gestionnaires publics et maints arguments développés sont transposables à l'administration publique.

Un des fondements (notamment, la théorie de l'agence développée par Jensen et Meckling[9]) met en avant la convergence des intérêts entre l'employeur et l'employé, l'un pour atteindre les objectifs fixés, l'autre pour optimiser sa rémunération. Cette convergence se fonde aussi que le fait que ni l'employeur, ni l'employé n'ont intérêt à recourir à un autre système qui ne serait pas fondé sur l'incitation. Par exemple, la mise en place de dispositifs de surveillance du travail réalisé, quels qu'ils soient, se révèle à terme, plus coûteuse, moins efficiente et potentiellement démotivante, voire conflictuelle.

[9] Michael C. Jensen et William H. Meckling, « *Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure* », *Journal of Financial Economics*, octobre 1976.

La théorie dite du signal[10] met en exergue le phénomène de l'antisélection, qui traduit le fait que l'absence de différenciation des rémunérations selon la variation des niveaux de productivité, à travers un système de rémunération fixe et impersonnelle, conduit à la démotivation des agents les plus productifs, à leur départ et, par voie de conséquence, au recrutement de personnels qui recherchent une rémunération indépendante de l'engagement professionnel. Dès lors, l'introduction d'une rémunération variable, distinguant la performance de chaque agent, constituerait un signal positif tant interne qu'externe à la structure.

Si la modulation du déroulement de carrière et du niveau de rémunération des agents, fondée sur des objectifs, peut inciter à un accroissement de la productivité d'ensemble, elle peut aussi générer un risque de comportements non coopératifs des agents, dégradant la performance globale de l'organisation qui les emploie. Le réglage du niveau de modulation doit être adapté pour éviter cet effet négatif.

En outre, plusieurs limites, pour certaines propres à la sphère publique, peuvent obérer les bénéfices attendus de la rémunération à la performance[11].

Tout d'abord, la relation entre un employeur et un agent peut s'apparenter à un contrat incomplet. En effet, l'employeur cherche à fixer des objectifs, avec des indicateurs quantifiables, à son employé. Néanmoins, il peut être impossible, pour certaines activités, de lister l'ensemble des sous-catégories qui vont constituer la performance d'un agent. Dans le cadre d'une rémunération à la performance, l'agent arbitre entre ces différentes tâches et est conduit, en conséquence, à privilégier l'atteinte des objectifs assignés, souvent quantifiés, au détriment des autres, qui ont souvent une dimension plus qualitative. Ce problème peut être amplifié dans le secteur public puisque celui-ci se caractérise par une importante diversité de tâches, y compris à l'intérieur même d'une profession.

De surcroît, la rémunération à la performance peut occasionner un risque de rupture d'égalité entre les agents publics ou entre les usagers. La performance de l'agent peut dépendre du comportement de l'usager du service public. C'est notamment le cas de l'enseignement au regard des résultats de l'élève, de la santé au regard du comportement du patient, ou encore de l'insertion à l'emploi selon les initiatives prises par la personne accompagnée. Cette situation pourrait théoriquement conduire à une sélection des usagers les mieux à même de permettre à l'agent d'atteindre ses objectifs de performance, remettant en cause les principes d'égalité des usagers et de neutralité du service public. Enfin, alors même que les agents du service public sont pour beaucoup portés par un sens du service public (motivation dite « intrinsèque »), l'introduction d'une rémunération à la performance (motivation monétaire, dite « extrinsèque ») est susceptible d'amoindrir l'engagement de l'agent, source de son efficience. En effet, certains travaux de recherche montrent que les motivations intrinsèques et extrinsèques sont potentiellement substituables et non complémentaires[12].

Pour autant, la rémunération à la performance des fonctionnaires s'est développée dans la plupart des pays de l'OCDE à partir de la fin des années 1980.

---

[10] George Akerlof, « *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism* », *Quarterly Journal of Economics*, août 1970.

[11] Maya Bacache-Beauvallet, « Rémunération à la performance », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2011, p. 58 à 71.

[12] Bruno Frey, « L'effet de transfert de motivation », *Revue des études humaines*, 1990.

Le rapport de l'OCDE[13] de 2005 consacré à cette question relève qu'il n'existe pas de modèle unique de rémunération à la performance dans l'ensemble des pays. Des similitudes sont toutefois observables dans un grand nombre de pays. Par exemple, les dispositions relatives à la rémunération à la performance ont généralement eu tendance à concerner, en premier lieu, les cadres supérieurs de la fonction publique, avant de s'étendre progressivement, notamment à partir de la fin des années 1990, à l'ensemble des personnels.

Ces dispositifs de rémunération à la performance, au départ gérés de manière fortement centralisée, tendent à être pilotés de façon de plus en plus décentralisée. Par ailleurs, ils peuvent aussi bien s'appliquer au niveau individuel qu'au niveau collectif. Lorsqu'ils s'opèrent à l'échelle individuelle, ils reposent sur une évaluation de la contribution de l'agent qui peut être appréciée sous des formes variées. Cependant les systèmes de rémunération à la performance, de manière générale, obéissent davantage dans le secteur public à un dialogue entre l'agent et son encadrement qu'à des indicateurs quantifiables.

La part de la rémunération des agents publics liée à la performance n'occupe généralement pas plus de 10 % de celle-ci dans les pays de l'OCDE[14]. En Allemagne, où une rémunération modulable a été introduite en 2006, elle ne peut même dépasser 8 % des émoluments de l'agent.

En revanche, la rémunération variable occupe une place plus élevée dans les pays scandinaves. En Finlande, par exemple, la rémunération à la performance constitue en moyenne 15 % de l'ensemble des émoluments perçus par un fonctionnaire et se fonde sur quatre critères : la maîtrise des compétences professionnelles ; la coopération et les compétences sociales ; l'efficacité et la productivité ; les capacités de management pour les personnes concernées. Cette rémunération à la performance s'ajoute au salaire de base et peut être complétée par un complément lié aux résultats. Au Danemark, la quasi-totalité des agents bénéficient d'une rémunération à la performance en fonction de l'atteinte d'objectifs quantitatifs et qualitatifs. De plus, cette rémunération n'est pas plafonnée, contrairement à ce qui s'observe dans la majeure partie des autres pays, à l'instar de la France, où le complément indemnitaire annuel est limité en fonction de la catégorie d'appartenance de l'agent.

Dans certains rares cas, la rémunération à la performance peut théoriquement représenter jusqu'à 100 % du salaire de base comme en République tchèque, pour les fonctionnaires des grades les plus élevés. Ces dispositions peuvent en pratique ne pas être mobilisées. À ce titre, l'OCDE, dans un rapport de 2023, cite le cas du Brésil, où la rémunération fondée sur la performance peut représenter entre 50 % et 70 % du salaire total de l'agent public. Mais, en fait, la modulation des émoluments n'y a été que rarement observée, les agents percevant souvent l'intégralité des primes potentielles. Il en ressort qu'une fraction variable importante, voire prépondérante, peut conduire à neutraliser le dispositif, l'administration n'allant pas jusqu'à priver le fonctionnaire d'une part significative de son revenu.

Certains pays, comme la Grèce et la Belgique, n'ont pas mis en place de primes à la performance pour leurs fonctionnaires. Toutefois, ces administrations disposent d'une plus grande liberté dans la négociation salariale, à l'instar de la Suède, où les notions de grade ou

[13] OCDE, *La rémunération liée aux performances dans l'administration*, 2005.
[14] Paul Peny, Jean-Dominique Simonpoli, Livia Saurin, *Rapport de restitution des travaux de la conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique,* Ministère de la transformation et de la fonction publiques, 2022.

d'échelle n'existent pas, de même que la garantie de l'emploi, permettant une rémunération beaucoup plus individualisée. De même, la performance peut être prise en compte dans l'avancement de carrière : dans 60 % des pays de l'OCDE, les employés bénéficient d'une augmentation d'échelon basée sur l'évaluation de leur performance[15]. Au total, l'OCDE note, en 2024, que les agents qui présentent des résultats d'évaluation supérieurs à la moyenne peuvent bénéficier de diverses dispositions plus favorables[16].

Par ailleurs l'attribution d'une part variable peut faire l'objet d'un pilotage plus ou moins resserré. Par exemple, si les fonctionnaires français peuvent bénéficier du complément indemnitaire sur la base d'un unique entretien annuel, les agents publics japonais voient leurs résultats individuels évalués deux fois par an.

Enfin, la rémunération à la performance concerne essentiellement le niveau individuel, mais peut également être attachée à la performance collective. 19 des 38 pays de l'OCDE évaluent cette dernière. Aux États-Unis, où globalement la rémunération à la performance occupe une place limitée, des bonus à la performance - « *performances bonuses* »- collectifs peuvent être attribués par certaines agences mais ne touchent qu'une faible partie du paysage administratif. De manière plus ambitieuse, le Chili a mis en place des accords de performance collective. Ainsi, lorsque l'administration de l'agent atteint 90 % de ses objectifs, ce dernier peut recevoir un complément indemnitaire à hauteur de 5 % de son salaire.

Il convient toutefois de souligner que, derrière les taux de rémunération à la performance recensés par l'OCDE, qui traduisent les plafonds légaux, la réalité des pratiques et la modularité des primes ne sont pas nécessairement connues.

En conclusion, en dépit des débats théoriques centrés essentiellement sur la transposition des méthodes du secteur privé à la sphère publique, la modulation à la performance d'une fraction, plus ou moins importante, de la rémunération des agents publics, est devenue la norme, dans les pays de l'OCDE comme en France.

[15] OCDE, *Emploi et gestion publics 2021 : l'avenir de la fonction publique*, 2022.
[16] Liste des dispositions :
- Primes ponctuelles (64 % des pays membres)
- Avancement de carrière (61 %) ;
- Augmentation de salaire (52 %) ;
- Opportunités de formation (45 %) ;
- Reconnaissance positive publique de la part du manager (36 %) ;
- Congés supplémentaires (21 %) ;
- Offre d'opportunités de mobilité (21 %) ;
- Proposition de mentorat (18 %) ;
- Renouvellement de contrat dans la fonction publique pour les employés en contrat à durée déterminée (15 %).

II - Une généralisation inachevée du régime de rémunération à la performance, des primes encore nombreuses et complexes

Le nombre de régimes indemnitaires, en général et, même, en particulier de ceux liés à la performance, n'a pas été significativement réduit (II.A), contrairement à l'objectif de simplification et d'harmonisation porté lors de la création du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) (II.B), ce qui explique la place encore marginale des parts variables de rémunération (II.C).

A - Une multiplicité de régimes indemnitaires qui soulève des enjeux de clarté

La structuration de la paie des agents publics est marquée par un grand nombre de primes et indemnités diverses. En 2024, pas moins de 943 indemnités (rubriques de paie différentes) étaient recensées pour l'ensemble des ministères.

Ce nombre est stable sur dix ans, puisqu'on en dénombrait 942 en 2014 (cf. tableau n°1). Cette stabilité masque toutefois des mouvements avec, chaque année, la création de dizaines d'indemnités et la suppression d'autres. Au total, 1 359 rubriques de paie différentes ont été utilisées entre 2014 et 2024.

Les indemnités créées chaque année peuvent être liées à des situations concernant l'ensemble de la fonction publique. Il en est ainsi de la prime de pouvoir d'achat[17], versée en 2023 après une période de forte inflation aux agents percevant une rémunération brute de moins de 39 000 € par an (coût total de 380 M€). Elle a fait suite à une aide exceptionnelle de 100 € versée à tout agent de l'État que ses ressources rendent particulièrement vulnérable à la hausse du coût de la vie (coût total de 53 M€ en 2022). Un autre dispositif transversal et non catégoriel était la prime de 15 € mensuelle instaurée en 2022 lors de la mise en œuvre de la protection sociale complémentaire[18] (coût total annuel de l'ordre de 200 M€).

[17] Décret n° 2023-702 du 31 juillet 2023 portant création d'une prime de pouvoir d'achat exceptionnelle pour certains agents publics civils de la fonction publique de l'État et de la fonction publique hospitalière ainsi que pour les militaires.
[18] Décret n° 2021-1164 du 8 septembre 2021 relatif au remboursement d'une partie des cotisations de protection sociale complémentaire destinées à couvrir les frais de santé des agents civils et militaires de l'État.

Tableau n° 1 : évolution du nombre d'indemnités (rubriques de paie) versées par les ministères

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Indemnités préexistantes (1)		942	925	961	935	914	903	909	942	943	951
+ indemnités créées (2)		42	51	30	30	22	41	44	51	56	36
+ indemnités réactivées (3)		21	30	17	26	32	29	37	16	20	28
- indemnités supprimées (4)		50	28	40	48	32	45	32	50	53	72
- indemnités suspendues (5)		30	17	33	29	33	19	16	16	15	
= indemnités existantes	942	925	961	935	914	903	909	942	943	951	943

Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État
Indemnités préexistantes : indemnités qui étaient servies l'année précédente
Indemnités créées : indemnités basées sur un nouveau texte ou utilisées pour la première fois depuis 2010
Indemnités réactivées : indemnités qui n'ont pas été utilisées l'année précédente mais qui avaient été déjà utilisées depuis 2010
Indemnités supprimées : indemnités qui n'ont plus été utilisées par la suite et jusqu'en 2024
Indemnités suspendues : indemnités qui n'ont pas été servies en cette année mais qui ont été réactivées depuis

Mais la plupart des indemnités relèvent de dispositifs à l'échelon ministériel. Entre 2014 et 2024, quelques-uns d'entre eux ont manifesté une volonté de simplification en réduisant le nombre d'indemnités différentes versées à leurs agents, alors que deux autres ministères (l'éducation nationale et l'intérieur) en ont augmenté le nombre.

Tableau n° 2 : nombre d'indemnités différentes (rubriques de paie) versées en 2014 et en 2024 par ministères

Ministères	**2014**	**2024**
Éducation nationale	281	335
Économie, finances, fonction publique	320	309
Intérieur	278	304
Armées	272	256
Transition écologique	283	235
Justice	178	169
Agriculture	158	157
Premier ministre	161	124
Enseignement supérieur	125	112
Culture	119	90
Santé, solidarités	137	78
Travail	88	77
Europe et affaires étrangères	64	61

Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

Ces dispositifs peuvent être instaurés ou supprimés, à l'occasion de certaines réformes spécifiques. Ainsi, le régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire a-t-il été revu en 2023, avec la création de quatre indemnités[19] (une prime forfaitaire et une prime modulable, complétées par un complément et une majoration de la prime forfaitaire) en contrepartie de la suppression de quatre indemnités créées vingt ans auparavant. Cette réforme s'est accompagnée d'une forte croissance du montant total des indemnités forfaitaires (de 158 M€ en 2022 à 249 M€ en 2024, soit + 58 %) et des indemnités modulables (de 49,9 M€ en 2022 à 77,8 M€ en 2024 soit + 56 %) versées aux magistrats judiciaires.

Au total, le paysage indemnitaire est demeuré éclaté au cours de la décennie écoulée. La complexité dont il témoigne soulève un enjeu de clarté.

La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a mis en place des barèmes indemnitaires, qui reflètent la variété des missions de ses agents au sein de ses deux branches d'activité que sont la surveillance, d'une part - avec des sujétions particulières (personnels embarqués en mer, personnels aériens, service de renseignement, port d'une arme, etc.) – et, d'autre part, l'administration générale et les opérations commerciales.

Le régime indemnitaire douanier tient compte à la fois de la branche d'activité, des fonctions exercées par l'agent, de ses qualifications (spécialistes notamment), du niveau de responsabilité et des sujétions attachées au temps de travail. Ainsi, la branche surveillance est caractérisée par 79 sous-barèmes, hors personnels d'encadrement.

Pour être légalement versée, toute indemnité doit être rattachée à une base législative ou réglementaire. Mais de nombreuses indemnités différentes, à finalités spécifiques, peuvent être versées sur un même fondement juridique.

Tel est le cas par exemple de l'allocation complémentaire de fonctions (ACF) en faveur des personnels du ministère de l'économie et des finances. Cette allocation a été instaurée en 2002 par décret[20] avec une portée générale. Le décret ne présente pas la finalité de cette indemnité mais détaille les modalités d'allocation, en précisant qu'elle est différenciée suivant les catégories des agents et les fonctions exercées, « *classées selon des critères de responsabilité, d'expertise, de sujétion ou de contrôle* ».

Au sein de la direction générale des finances publiques (DGFiP), l'ACF est versée aux agents selon quatre critères cumulables, définis par arrêté[21] : la technicité ; l'expertise et l'encadrement ; la responsabilité particulière ; les sujétions pour fonctions particulières.

Au titre de cette allocation, pas moins de 125 indemnités rattachées à des rubriques de paie différentes ont été comptabilisées au sein du ministère des finances entre 2014 et 2024. En 2024, la première indemnité versée au titre de l'ACF représente à elle seule plus de 40 % de

[19] Décret n° 2023-768 du 12 août 2023 relatif au régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire.
[20] Décret n° 2002-710 du 2 mai 2002 relatif à l'allocation complémentaire de fonctions en faveur des personnels du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, des établissements publics administratifs placés sous sa tutelle, des juridictions financières et des autorités administratives indépendantes relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour leur gestion.
[21] Arrêté du 21 juillet 2014 relatif à l'allocation complémentaire de fonctions en faveur des personnels des corps de catégories A, B et C exerçant leurs fonctions à la direction générale des finances publiques.

l'enveloppe totale allouée à l'ensemble de ces primes (ACF technicité DGFiP, pour les personnels de catégorie A, B et C, pour un total de 227,7 M€).

La base juridique de l'ACF est aussi utilisée à l'occasion d'événements exceptionnels qui ont nécessité un engagement de la part des agents :

- prime liée à l'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en faveur des agents de la DGFiP : un abondement exceptionnel de 222 € bruts (montant forfaitaire non proratisé quelle que soit la situation administrative de l'agent) a été versé aux agents ayant participé au déploiement du dispositif, pour un coût total de 8,9 M€ en 2019 ;
- prime de reconnaissance, allouée par la DGFiP à la suite de plusieurs réformes d'ampleur (loi Essoc[22], prélèvement à la source, nouveau réseau de proximité, ...) au profit des agents de catégorie A (120 € bruts), B (170 € bruts) et C (250 € bruts) et des contractuels pour un coût total de 15,3 M€ en 2021 et 2022 ;
- prime pour les agents de la DGFiP mobilisés face aux défaillances du projet informatique « gérer mes biens immobiliers » (GMBI), pour un montant de 9,1 M€ en 2023 et 2024[23] ;
- prime liée à la tenue des JOP de Paris 2024, principalement pour les agents des douanes, pour un montant de 7,6 M€.

Interrogée sur le lien entre ces indemnités et la performance des agents, la DGFiP estime que la prime de reconnaissance décidée en 2021 avait notamment comme objectif « *de reconnaître le haut niveau de performance et de professionnalisme des agents et leur engagement, pour mettre en œuvre les réformes* ». Bien que celle-ci évoque la « performance » des agents, ces primes exceptionnelles ont été versées de manière forfaitaire en contrepartie de tâches supplémentaires ou de contraintes de présence. La qualification de « prime à la performance » est donc contestable.

En 2024, au sein de toutes les indemnités ACF versées aux agents du ministère des finances, seulement deux d'entre elles, allouées par la DGDDI pour un total de 2,8 M€ (soit 0,5 % du montant total des ACF), pouvaient être considérées comme relevant d'une logique de performance (cf. II.B du chapitre II). Des allocations variables - dites « modulation d'ACF » - ont été utilisées par la DGFiP par le passé, mais ne sont plus en vigueur. Cette situation témoigne du faible nombre de primes qui, au sein du millier d'indemnités versées aux agents de l'État, relèvent d'une logique de performance (cf. I du chapitre II).

Cette situation est contradictoire avec la volonté politique qui, depuis 2008, a cherché à réduire le nombre d'indemnités en les fusionnant et à valoriser de manière spécifique l'engagement et la manière de servir des agents publics. Il conviendrait donc de rationaliser le cadre indemnitaire du ministère de l'économie et des finances en ce sens.

[22] Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

[23] Dans son rapport publié en janvier 2025 *Gérer mes biens immobiliers*, la Cour a émis un jugement particulièrement sévère sur la mise en œuvre de cette application numérique, pointant un pilotage défaillant et une campagne déclarative 2023 chaotique aux très lourdes conséquences financières pour l'État.

B - Une volonté politique de concilier la simplification des régimes indemnitaires et l'individualisation des rémunérations

Face au paysage complexe des régimes indemnitaires, des volontés politiques se sont fait jour depuis une vingtaine d'années pour réduire le nombre de primes, tout en introduisant une plus grande individualisation des rémunérations afin de reconnaître l'engagement et les résultats de chacun. Ainsi, en 2008 a été instaurée la prime de fonctions et de résultats (PFR), introduisant explicitement une rémunération à la performance. Elle a été remplacée en 2014 par un nouveau régime indemnitaire, le RIFSEEP, conservant un complément indemnitaire variable mais plus limité.

1 - L'instauration de la prime de fonctions et de résultats en 2008

En septembre 2007, dans un discours sur la modernisation de la gestion publique, le Président de la République avait annoncé une refondation de la politique salariale de la fonction publique[24]. La perspective qu'il a tracée a donné lieu en février 2008 à un relevé de conclusions relatif aux carrières et aux politiques indemnitaires dans la fonction publique, signé entre le Gouvernement et quatre organisations syndicales. Le document précise que « *les régimes indemnitaires ont vocation à mieux prendre en compte les sujétions particulières liées aux fonctions, l'exercice de responsabilités particulières, la valeur professionnelle des agents et la reconnaissance collective et/ou individuelle des résultats* ».

Cette démarche a débouché sur la création de la PFR,[25] qui avait vocation à se substituer à des indemnités existantes en instaurant un dispositif à trois niveaux :

- le traitement indiciaire, en fonction du grade et de l'échelon de l'agent ;
- une part fonctionnelle, « *tenant compte des responsabilités, du niveau d'expertise et des sujétions spéciales liées aux fonctions exercées* ». Cette part avait vocation à rester stable tant que l'agent occupe les mêmes fonctions, sauf si le contenu du poste évolue dans des proportions importantes ;
- une part « *tenant compte des résultats de la procédure d'évaluation individuelle prévue par la réglementation en vigueur et de la manière de servir* ».

L'instauration de la PFR visait à une plus grande transparence dans la rémunération des agents publics, à travers, notamment, l'instauration par les ministères de niveaux d'emploi correspondant à l'exercice de certaines responsabilités, expertises ou conditions particulières d'exercice, en tenant compte, le cas échéant, de sujétions à caractère géographique. Par ailleurs, au titre de cette transparence, la circulaire d'application de la PFR préconisait que « *chaque agent se voi[e] notifier chaque année par écrit la décision lui attribuant le montant de la part*

[24] Discours du Président de la République, M. Nicolas Sarkozy, à l'Institut régional d'administration de Nantes, le 19 septembre 2007 : « *Je voudrais sortir d'une approche purement mécanique, juridique, égalitariste, anonyme. Je voudrais remettre dans l'administration de l'humain, de l'individualité, de la différenciation dans la gestion de la fonction publique. […] C'est dans cet esprit que je veux ouvrir le chantier de l'individualisation des rémunérations pour qu'il soit davantage tenu compte du mérite, de l'implication, de l'expérience, des résultats. Pour que chacun soit incité à faire mieux. Pour que les meilleurs soient incités à rester. […]* ».
[25] Décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008 relatif à la prime de fonctions et de résultats.

liée aux fonctions et celui de la part liée aux résultats, [et] dans la mesure du possible […] des informations relatives à la dispersion des montants attribués »[26].

La part « résultats » de la PFR pouvait être complétée par un « versement exceptionnel », notamment en cas de surcroît d'activité conjoncturel ou de résultats remarquables en sus des missions habituelles. Ce versement n'était pas reconductible automatiquement.

Ce dispositif indemnitaire a été décliné par arrêtés pour les corps concernés de chaque ministère. Le décret dispose que la PFR est exclusive de toutes autres indemnités liées aux fonctions et à la manière de servir, à l'exception de celles énumérées par arrêté.

Ce régime n'a toutefois pas pleinement atteint les objectifs qui lui avaient été fixés. En septembre 2013, un rapport de plusieurs inspections constatait que « *contrairement à l'un des objectifs initiaux qui lui avaient été assignés, la prime de fonctions et de résultats (PFR) n'a pas eu d'effet sur la transparence et l'harmonisation des régimes indemnitaires, puisque chaque administration continue à fixer le niveau indemnitaire des agents en fonction de sa stratégie propre et de sa capacité financière* »[27].

Freinée par des administrations qui ont fait face à l'opposition de plusieurs organisations syndicales, la PFR n'a pas été généralisée comme ses auteurs l'ambitionnaient, alors même qu'elle pouvait profiter d'un contexte budgétaire porteur du fait des retours catégoriels compensant en partie les suppressions de poste dans l'administration de l'État liées à la révision générale des politiques publiques, alors en cours. Sa montée en puissance a été stoppée par le Gouvernement issu des élections de 2012, qui a souhaité marquer une rupture par rapport aux politiques du quinquennat précédent dans le champ de la gestion publique.

En 2014, année de son abrogation, 55 000 ETPT étaient couverts par cette prime, sur les quelque 1,3 million de fonctionnaires civils hors opérateurs (soit 4,2 % de la population cible, les 200 000 contractuels recensés en 2014 n'étant pas concernés par la PFR). Le montant moyen annuel par agent était alors de 7 291 € pour le volet « fonctions », 3 759 € pour le volet « résultats » et 1 189 € au titre d'un « versement exceptionnel » concernant 34 500 agents. Au total, les parties liées au résultat et à la performance représentaient 36,8 % des dépenses totales de la PFR.

2 - Le remplacement en 2014 par le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Dès 2012, la nouvelle ministre de la fonction publique a engagé la refonte du régime indemnitaire. Une phase de concertation s'est ouverte, à l'automne 2012, avec les organisations syndicales représentatives pour dresser un bilan de la politique de rémunération et envisager des pistes d'évolution en matière indemnitaire. Il en a résulté que la PFR ne devait « *plus constituer l'outil indemnitaire de référence du fait d'une part liée aux résultats disproportionnée et inadaptée à certaines catégories d'agents, d'une complexité de mise en œuvre excessive, et d'une trop grande hétérogénéité des pratiques de cotation* »[28]. La ministre de la fonction publique a alors annoncé l'élaboration d'un nouveau système de primes fondé

[26] Circulaire n° 2184 du 14 avril 2009 relative à la mise en œuvre de la prime de fonctions et de résultats.
[27] IGA, IGAS, IGF, *Affectation et mobilité des fonctionnaires sur le territoire*, rapport,– septembre 2013.
[28] DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2013.

sur des critères reconnaissant l'engagement des personnels, qualifiant la PFR de « *symbole de la performance individuelle et de la concurrence entre les fonctionnaires* »[29].

À l'issue de cette concertation, le Gouvernement a soumis un projet de décret portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État. Si elles approuvaient la suppression de la PFR, les organisations syndicales ont majoritairement voté contre le projet de décret proposé au conseil supérieur de la fonction publique de l'État.

Néanmoins, le décret instaurant le nouveau régime du RIFSEEP dans la fonction publique de l'État a été publié en mai 2014[30].

Ce nouveau régime s'articule autour de deux composantes : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et le complément indemnitaire annuel (CIA).

L'IFSE est fixée selon trois critères professionnels, assez proches de ceux retenus pour la part fonctionnelle de la PFR :

- l'encadrement, la coordination ou la conception ;
- la technicité, l'expertise, l'expérience ou la qualification nécessaire à l'exercice des fonctions ;
- les sujétions particulières et le degré d'exposition du poste.

Afin de moduler le montant de l'IFSE, il peut être tenu compte de l'expérience professionnelle acquise par l'agent (approfondissement des savoir-faire et consolidation des connaissances pratiques). Ainsi, le montant de l'IFSE peut faire l'objet d'un réexamen en cas de mobilité ou, *a minima*, tous les quatre ans, en l'absence de changement de fonctions.

Le décret instaurant le RIFSEEP dispose que des arrêtés désignent les corps et emplois bénéficiant de l'IFSE et, « *le cas échéant* », du CIA. De fait, tous les agents dont la rémunération est passée au RIFSEEP ne perçoivent pas de CIA.

Le CIA est « *lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir* », l'appréciation de cette dernière se fondant sur l'entretien professionnel, et pouvant, dès lors, tenir compte de la réalisation d'objectifs quantitatifs et qualitatifs, « *et ce, principalement pour les agents relevant de la catégorie A* » [31]. Malgré la rupture affichée, cette définition n'est pas fondamentalement différente de la part « résultats » de la PFR.

La circulaire du 5 décembre 2014 préconise que le montant maximum du CIA, fixé par des barèmes ministériels ou interministériels, représente jusqu'à 10 % du plafond global du RIFSEEP pour les agents de catégorie C, 12 % pour les agents de catégorie B et 15 % pour ceux de catégorie A. Il ne s'agit pas de bornes réglementaires impératives. Dans les faits, le taux maximum de 15 % est parfois dépassé, atteint 20 % pour les administrateurs de l'État et peut aller jusqu'à 30 % pour les emplois supérieurs de l'État.

[29] Agence France-Presse, le 30 janvier 2013.
[30] 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.
[31] 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 (NOR : RDFF1427139C).

La création du RIFSEEP a entraîné l'abrogation du décret instaurant la PFR. Seule la PFR pour les membres de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), porté par un dispositif *ad hoc*[32], a été maintenue et concernait toujours 104 ETPT en 2024.

C - Un dispositif loin d'être généralisé et une part variable marginale

1 - Un objectif initial de généralisation progressivement abandonné

L'ambition initiale du Gouvernement était une quasi généralisation du RIFSEEP. La circulaire relative à sa mise en œuvre précise que ce nouveau régime « *a vocation […] à devenir le nouvel outil indemnitaire de référence, applicable […] à tous les fonctionnaires relevant de la loi du 11 janvier 1984, sans être réservé à la filière administrative comme c'est actuellement le cas pour la PFR* ». Le principe d'une adhésion généralisée devait se faire à l'horizon 2017, les exceptions à cette obligation devant figurer, de manière exhaustive, dans un arrêté des ministres de la fonction publique et du budget.

Le décret du 20 mai 2014 prévoyait deux échéances pour l'adhésion au dispositif :

- au plus tard, le 1er juillet 2015, pour les corps d'adjoints administratifs, de secrétaires administratifs, les corps interministériels des attachés des administrations de l'État, des conseillers techniques et des assistants de service social, l'emploi de conseiller pour l'action sociale ainsi que l'ensemble des corps et emplois bénéficiant de la PFR régie par le décret du 22 décembre 2008 ;
- au plus tard, le 1er janvier 2017, pour l'ensemble des corps et emplois relevant de la loi du 11 janvier 1984, à l'exception de ceux mentionnés par arrêté interministériel.

Ce calendrier n'a pas été respecté. Le décret instaurant le RIFSEEP a été modifié à quatre reprises[33], repoussant tout d'abord l'échéance du 1er juillet 2015 au 1er janvier 2016, puis inversant la logique de généralisation : au lieu de lister les corps et emplois échappant à la généralisation du RIFSEEP, le Gouvernement a opté pour établir une liste des corps et emplois devant passer au RIFSEEP au 1er janvier 2017 puis de manière échelonnée jusqu'au 1er janvier 2020. La dernière modification, datant de juin 2020, a abrogé toute obligation de généralisation, motivée par le fait que les dates de déploiement du dispositif étaient *« devenues obsolètes »*. La notice du décret précise que les ministères *« pourront désormais adhérer librement au dispositif sans référence à un calendrier impératif »*.

Aussi, la volonté initiale de généralisation du RIFSEEP ne s'est pas concrétisée. À la mi-2025, 157 corps de fonctionnaires sont passés au RIFSEEP, soit 62 % des corps de la fonction publique. En nombre d'agents, la couverture est encore plus limitée.

[32] Décret n° 2010-1206 du 12 octobre 2010 relatif à la prime de fonctions et de résultats des membres de l'inspection générale des affaires sociales et des membres de l'inspection générale de l'administration.
[33] Décrets n° 2015-661 du 10 juin 2015, n°2016-1916 du 27 décembre 2016, n° 2018-1119 du 10 décembre 2018, n° 2020-771 du 24 juin 2020.

2 - Un plateau dans la mise en place du RIFSEEP

Le nombre d'agents publics civils (hors opérateurs) bénéficiant d'un régime de primes à la performance était de 362 000 en 2023, résultat d'une hausse entre 2015 et 2017 suivie d'une relative stabilité depuis 2017. Ces primes ne concernent quasiment que les fonctionnaires titulaires et très peu les contractuels. Ainsi, en 2024, 32 % des agents titulaires avaient perçu une prime à la performance contre seulement 3 % des contractuels.

Tableau n° 3 : nombre et part des agents percevant une prime à la performance parmi les agents civils de l'État (2014-2024)

	Agents percevant une prime à la performance	Nombre total d'agents (ETPT)	Part des agents
2014	370 969	1 504 978	24,6 %
2015	257 096	1 512 876	17,0 %
2016	298 594	1 523 576	19,6 %
2017	353 017	1 539 973	22,9 %
2018	349 986	1 555 226	22,5 %
2019	371 043	1 560 683	23,8 %
2020	341 919	1 552 640	22,0 %
2021	425 289	1 549 900	27,4 %
2022	347 343	1 547 055	22,5 %
2023	362 102	1 566 519	23,1 %
2024	424 650	1 609 573	26,4 %

Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

On note trois années atypiques : le pic de 2014 est lié à l'existence d'une prime d'intéressement collectif au ministère des finances, qui a concerné la quasi-totalité des agents ; celui de 2021 est lié à la prime de reconnaissance, allouée à tous les agents de la DGFiP à la suite de plusieurs projets et réorganisations, et que la DGAFP a classée comme prime à la performance ; la croissance de 2024 est notamment due à la prime au titre des JOP qui a été allouée au ministère de l'intérieur.

À la fin 2024, 282 000 agents ETPT étaient couverts par le RIFSEEP, sur les 1,29 million de fonctionnaires civils de l'État hors opérateurs (soit 21,9 % de la population cible, les 324 000 contractuels n'étant pas concernés)[34]. Le montant moyen de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) perçu par agent était alors de 10 062 €. Cette même année, 257 000 agents ont perçu un CIA, soit plus de 90 % de la population d'agents couverte par le RIFSEEP, pour un montant moyen de 1 213 € par agent, toutes catégories confondues.

[34] Les données communiquées par la DGAFP font état de 360 000 fonctionnaires couverts par le RIFSEEP à la fin 2023. Il s'agit toutefois de personnes physiques et non d'ETPT (écart de l'ordre de 15 %) et le périmètre inclut un grand nombre d'opérateurs de l'État alors que les chiffres du présent rapport se limitent aux personnels ministériels (administrations centrales et déconcentrées).

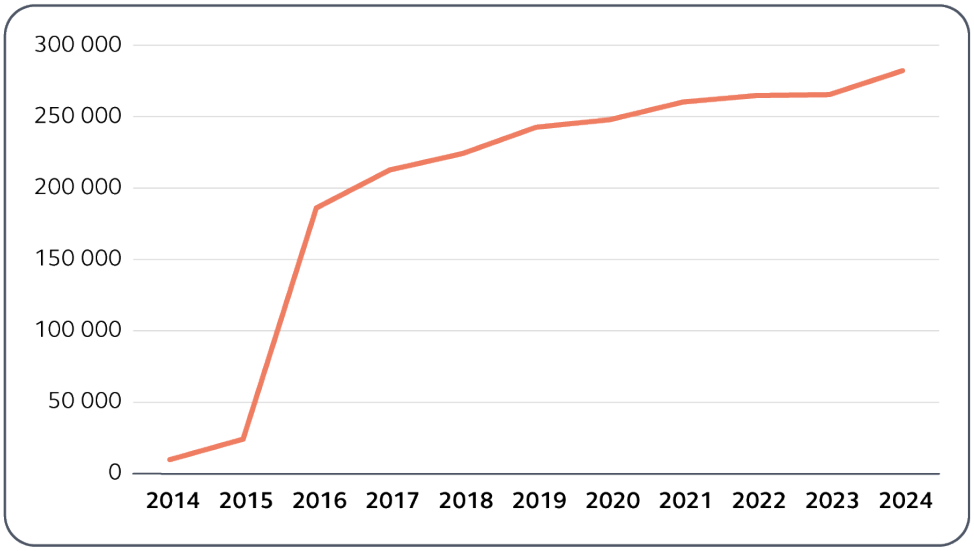
Tableau n° 4 : nombre d'agents (en ETPT) et part du total des fonctionnaires civils de l'État hors opérateurs (en %) couverts par le RIFSEEP

	Nombre d'agents (ETPT)	Part des fonctionnaires	IFSE (M€)	CIA (M€)	*Part du CIA / RIFSEEP*
2014	9 927	0,8 %	3,58	2,46	n.s.
2015	24 408	1,9 %	73,04	5,36	6,8 %
2016	186 078	14,1 %	1 168,36	76,10	6,1 %
2017	212 506	16,1 %	1 461,80	108,72	6,9 %
2018	224 092	16,9 %	1 646,89	143,80	8,0 %
2019	242 491	18,3 %	1 791,48	161,20	8,3 %
2020	247 711	18,9 %	1 940,21	183,65	8,6 %
2021	260 052	19,9 %	2 184,90	204,45	8,6 %
2022	264 766	20,5 %	2 475,02	224,24	8,3 %
2023	265 389	20,6 %	2 639,83	243,67	8,5 %
2024	282 108	21,9 %	2 838,53	311,29	9,9 %

Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

Cette chronique montre qu'après une assez forte croissance au démarrage, le nombre d'agents couverts par le RIFSEEP augmente plus modérément depuis 2017. Le léger rebond constaté en 2024 s'explique principalement par l'extension du RIFSEEP aux personnels de direction des établissements d'enseignement relevant de l'éducation nationale[35].

Graphique n° 1 : évolution du nombre de fonctionnaires civils de l'État, hors opérateurs, couverts par le RIFSEEP (2014- 2024)

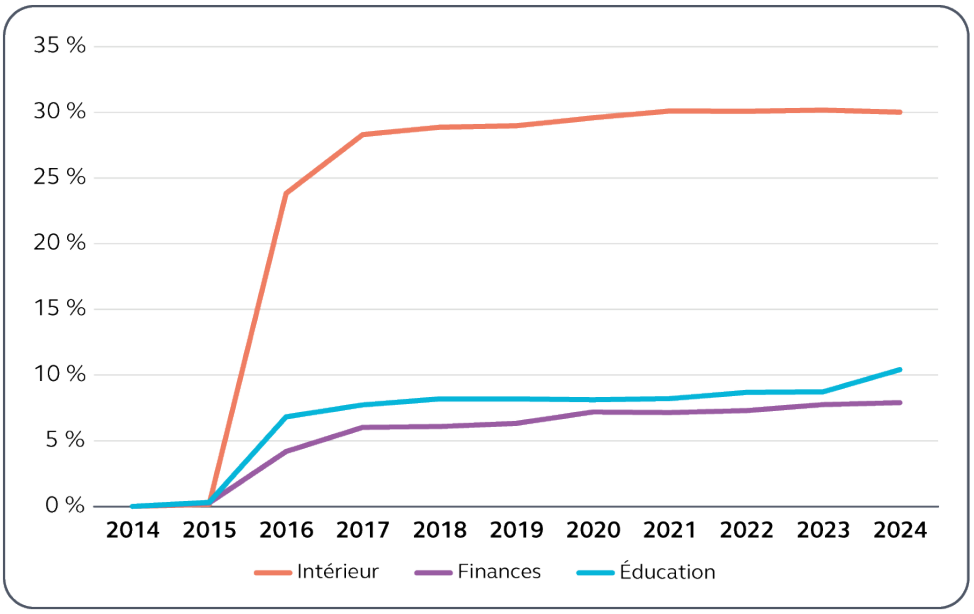


Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

[35] Arrêté du 5 juillet 2024 pris pour l'application au corps des personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation relevant du ministre de l'éducation nationale des dispositions du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Cette trajectoire se retrouve dans les trois ministères du champ de l'enquête, avec un plateau plus prononcé depuis 2017. Environ 30 % des agents du ministère de l'intérieur étaient passés au RIFSEEP deux ans après sa mise en œuvre et le taux est resté globalement stable les sept années suivantes. Le taux d'agents couverts par le RIFSEEP au ministère de l'éducation nationale est lui aussi relativement stable depuis 2017, à un niveau bien plus faible (10,4 % en 2024) car il n'intègre pas les enseignants qui représentent plus de 70 % des effectifs du ministère (cf. II.A du chapitre II), non couverts par un régime indemnitaire. Plus surprenant est le taux d'agents du ministère des finances qui sont passés au RIFSEEP, qui plafonne à 7,9 % des effectifs seulement, soit près de trois fois moins que la moyenne au sein de l'État.

Graphique n° 2 : part des fonctionnaires des ministères de l'intérieur, des finances et de l'éducation nationale couverts par le RIFSEEP (2014-2024)



Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

3 - Un complément indemnitaire encore restreint

La part du CIA dans le total du RIFSEEP a régulièrement progressé depuis sa création, pour atteindre près de 10 % du total, contre 6 % en 2016.

Les montants moyens perçus par agent ne peuvent être comparés entre le RIFSEEP et la PFR, car les catégories d'agents ne sont pas les mêmes. Néanmoins, il convient de noter que les volets « résultats » et « exceptionnels » de la PFR représentaient 37 % du coût total du dispositif alors que le CIA ne représente que 10 % du coût total du RIFSEEP. La part variable est donc beaucoup plus réduite dans le dispositif actuel.

Par ailleurs, la part des agents couverts par le RIFSEEP et bénéficiant d'un CIA est variable selon les ministères. Si le taux des agents percevant un CIA parmi ceux couverts par le RIFSEEP est de plus de 90 % dans la plupart des administrations, il n'est que de 79 % pour les agents relevant des ministères de la justice et de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de 66 % au sein du ministère de l'économie et des finances.

Ce faible taux au sein du ministère de l'économie et des finances s'explique par le fait que le CIA y reste le plus souvent réservé aux agents des catégories A et A+.

Ce n'est que depuis 2023 que les agents des catégories B et C, qui relèvent de l'administration centrale du ministère, perçoivent un CIA. Le principe de l'extension du CIA à ces agents a fait l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales qui n'a pas permis d'obtenir un avis favorable, les syndicats dénonçant le caractère « arbitraire » de cette indemnité. Le secrétariat général du ministère estime que l'allocation du CIA aux agents des catégories B et C contribue à l'attractivité de l'administration centrale, « *l'absence de versement de CIA ayant pu constituer un frein à la mobilité interministérielle et ayant suscité sinon l'incompréhension du moins l'étonnement de candidats au recrutement* ». Si elle a été mise en œuvre pour les agents gérés par le secrétariat général, l'extension du CIA aux agents des catégories B et C des autres directions à réseau du ministère n'est pas engagée.

Enfin, le mode d'allocation du CIA varie selon les ministères. La circulaire interministérielle du 5 décembre 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP ne pose que des principes généraux, en faisant référence à l'entretien professionnel. Les pratiques sont variables, parfois au sein même d'un ministère, et posent la question de la pertinence des objectifs et indicateurs retenus.

Par ailleurs le passage au RIFSEEP a conduit à intégrer dans sa partie fonctionnelle, l'IFSE, des primes à la performance préexistantes, ce qui a entraîné le besoin de crédits budgétaires supplémentaires pour abonder le CIA.

III - Une évaluation de la performance essentiellement individuelle et annuelle, source de contentieux limités

La question du choix de l'assise de la rémunération à la performance mérite d'être posée, entre évaluation personnelle ou collective (A), alors qu'en pratique les contentieux restent limités (B).

A - Des dispositifs de rémunération variable fondés sur une appréciation de la performance personnelle mais rarement collective

Des mécanismes d'intéressement collectif existent au sein de l'administration mais restent un vecteur marginal de reconnaissance du travail des agents. Ils ont pourtant comme vertu de reconnaître les résultats du travail d'équipe et, selon leurs modalités d'allocation, d'incarner auprès des agents les priorités politiques des ministères et de leurs grandes directions.

Un dispositif transversal d'intéressement collectif a ainsi été créé pour la fonction publique de l'État en 2011[36]. Il s'est déployé dans quelques ministères (dont le ministère des finances) et opérateurs de l'État, mais de manière limitée. Il a été caractérisé par un cadre réglementaire complexe, exigeant de publier un décret d'adhésion, un arrêté interministériel

[36] Décret n° 2011-1038 du 29 août 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective des services dans les administrations de l'État.

fixant le plafond de l'indemnité, puis un arrêté ministériel soumis à l'instance de dialogue social compétente. La faiblesse des montants indemnitaires attribués concernés - de l'ordre de quelques centaines d'euros par an en application des arrêtés publiés – a probablement découragé plusieurs administrations.

Cette prime a existé seulement jusqu'en 2014 au ministère des finances. Il s'agissait bien d'un dispositif de rémunération à la performance collective : selon le nombre d'indicateurs atteints, la prime pouvait atteindre de 80 à 150 € par agent, pour un coût de l'ordre de 20 M€ pour le ministère. Les agents de la DGFiP ont bénéficié de 75 à 80 % de cette enveloppe, taux équivalent à leur part dans les effectifs du ministère. En 2014, du fait de cette prime, 95 % des agents du ministère des finances ont été couverts par une rémunération à la performance. L'année suivante, après que le ministère eut renoncé à ce dispositif, ce taux est passé à moins de 15 % des agents. Le ministère justifie cet abandon par l'attribution d'un montant jugé trop modeste au regard de « *l'effort bureaucratique* » requis pour son attribution.

Certaines directions du ministère ont toutefois maintenu des primes collectives, sans pour autant qu'elles concernent l'ensemble de leurs agents. Ainsi, la DGDDI dispose historiquement d'un dispositif dit de « *répartitions contentieuses* » [37], appelé aussi « parts de saisies ». Il permet d'allouer aux agents des douanes une prime calculée sur la base du montant recouvré au titre des amendes et confiscations, déduction faite des versements réalisés aux aviseurs. Le barème de cette prime est fixé par arrêté et la somme des parts de saisies versée aux agents au titre d'une affaire contentieuse est forfaitaire et globale, quel que soit le nombre d'agents concernés. Il s'agit donc de valoriser un travail d'équipe par cette prime, qui bénéficie à plus de 11 000 agents par an (soit près de 70 % des agents de la direction générale) et a représenté un montant de 0,9 M€ en 2024, globalement stable chaque année.

Ce régime indemnitaire vient en complément d'autres dispositifs à la performance qui valorisent quant à eux l'engagement individuel des agents des douanes :

- des « compensations exceptionnelles » peuvent être versées aux agents sur le fondement de l'article 13 de l'arrêté du 18 avril 1957, qui dispose que le directeur général *« peut octroyer une compensation aux agents qui se sont distingués par des actes de courage ou de dévouement* ». La méthode de calcul de l'enveloppe repose sur trois grands facteurs, qui témoignent d'une acception large des notions de courage et dévouement : les résultats de la lutte contre la fraude, la progression de ces résultats par rapport à l'année précédente, les affaires exceptionnelles réalisées. Les enveloppes sont allouées par direction et réparties individuellement entre agents. En 2024, un peu plus de 5 200 agents ont perçu un total de 1,3 M€ au titre de cette prime, montant stable par rapport aux années précédentes ;
- des modulations de l'indemnité ACF peuvent récompenser les fonctionnaires méritants de la DGDDI. Elles sont définies à l'occasion d'une campagne annuelle qui repose sur l'attribution d'« étoiles » en fonction de la contribution de l'agent au fonctionnement du service. Tous les agents titulaires affectés auprès de la direction générale sont éligibles à cette rémunération au mérite ainsi qu'une liste limitative d'agents en services déconcentrés. La valeur annuelle de l'étoile s'échelonne de 150 € (pour un contrôleur de catégorie B ou

[37] Arrêté du 18 avril 1957 portant fixation des modalités d'application de l'article 391 du code des douanes relatif à la répartition des produits des amendes et confiscations, modifié par un arrêté du 21 novembre 2007, mais le dispositif préexistait depuis un décret de 1939.

un agent de constatation de catégorie C) à 2 000 € (pour un directeur interrégional ou le chef d'un SCN). Avec près de 2 300 bénéficiaires, cette prime a bénéficié à 14 % des effectifs de la DGDDI en 2024. Elle a représenté un coût total de 1,4 M€.

Les dispositifs individuels représentent donc, pour leurs bénéficiaires, des montants supérieurs au dispositif plus collectif des répartitions contentieuses.

Le ministère de l'intérieur propose également une prime collective pour les agents de la police nationale, au sein de la prime de résultats exceptionnels (PRE)[38]. Cette prime comporte un volet collectif composé d'une part issue de résultats mesurés à partir d'indicateurs et d'une part « petite équipe », destinées à l'ensemble des fonctionnaires d'un service dont les résultats au cours de l'année ont été particulièrement remarquables. Ces primes viennent en complément du volet individuel de la PRE qui vise à récompenser la qualité des services rendus. Les montants sont alloués dans la limite de 600 € pour la PRE attribuée à titre collectif, de 600 € pour la PRE « petite équipe » et de 1 000 € pour la PRE attribuée à titre individuel.

Mise à part l'année 2024, qui a vu le montant de la PRE culminer avec l'indemnité liée aux JOP, le coût total du dispositif est de l'ordre de 25 M€ par an. Il ne représente que 1,2 % de l'ensemble des primes et indemnités du programme budgétaire 176 *Police nationale*.

Au ministère de l'éducation nationale, une part modulable est versée depuis 2021 à tous les personnels exerçant au sein d'un réseau d'éducation prioritaire. Elle vise à reconnaître l'engagement collectif des équipes au sein des établissements ainsi que l'engagement individuel des inspecteurs de l'éducation nationale. Cette part, pouvant atteindre 702 € bruts annuels, est attribuée par le recteur d'académie à l'issue de chaque année scolaire, et peut être modulée en fonction du degré d'atteinte d'objectifs fixés au niveau national. Ce mécanisme participe de la logique de modulation indemnitaire fondée sur la performance collective. En 2024, la dépense liée à ce dispositif s'élève à 29,2 M€, après une montée en charge du dispositif.

En revanche, le ministère de l'éducation nationale n'a pas souhaité mettre en place une prime d'intéressement collectif sur la base du décret de 2011 mentionné plus haut. Selon le ministère, un des obstacles à sa mise en œuvre est qu'elle aurait nécessité « *de déterminer des critères et indicateurs précis et mesurables afin d'évaluer les résultats d'un service* ».

Dans le cadre de l'ambition affichée d'une généralisation du RIFSEEP, le CIA a vocation à être le vecteur de reconnaissance de la performance des fonctionnaires. À l'image de la part résultats de la PFR, il s'appuie sur l'évaluation individuelle de chaque agent, effectuée à l'occasion de l'entretien professionnel annuel.

La circulaire de la DGAFP de 2014 relative à la mise en œuvre du RIFSEEP énonce avant tout des critères individuels pour la fixation du CIA. En complément, la circulaire précise toutefois que « *rien ne fait 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* ».

Pour la mise en œuvre des campagnes de CIA, les secrétaires généraux des ministères diffusent chaque année une circulaire particulière, mais une large marge d'appréciation est laissée aux hiérarchies de proximité. Au sein du ministère des finances, la circulaire du secrétariat général

[38] Décret n° 2004-731 du 21 juillet 2004, portant création d'une prime de résultats exceptionnels dans la police nationale ; arrêtés du 1er août 2008 fixant le montant et les modalités d'attribution et du 7 mars 2014 fixant la liste des services et directions de la police nationale et autres services assurant une mission de soutien de la police nationale.

ne concerne que les agents relevant de sa gestion directe. Elle édicte des critères concertés avec les organisations syndicales, mais qui reprennent les termes de la circulaire de la DGAFP. Les directions générales encadrent de manière plus précise les modalités d'évaluation.

Ainsi, à la DGDDI, le montant du CIA servi aux agents relevant de l'administration centrale est déterminé sur la base de deux critères cumulatifs : un critère lié à l'atteinte des résultats par l'agent, librement déterminé par son autorité hiérarchique au regard de sa manière de servir et de ses résultats professionnels d'une part ; un second critère lié aux compétences acquises par l'agent, intégrant un volet d'ancienneté de l'agent sur son poste - c'est-à-dire sa progression chaque année à niveau équivalent, ce qui ne peut être considéré comme une prise en compte de la performance constatée -, d'autre part.

A la DGFiP en revanche, la dimension collective prime pour le calcul du CIA, qui est structuré en trois composantes :

- 30 % du CIA est fondé sur l'atteinte d'objectifs communs à la direction générale, issus de son projet stratégique. Si, en 2025, les trois cibles ont été atteintes ou dépassées, tel n'avait pas été le cas l'année précédente où une cible (taux d'engagement des agents à travers l'observatoire interne) n'avait pas été atteinte. Ainsi, l'attribution de la totalité de la somme liée aux indicateurs collectifs n'est en rien garantie ;
- 30 % sur trois indicateurs spécifiques à chaque direction ;
- 40 % sur l'appréciation individuelle et la manière de servir de l'agent, selon quatre axes : incarnation des valeurs et des priorités de la DGFiP ; exercice du *leadership* ; niveau de coopération avec les partenaires internes et externes ; capacité à porter les grands chantiers et transformations de la DGFiP.

L'introduction d'indicateurs collectifs permet de prioriser certains des objectifs du projet stratégique de la direction et de les rendre tangibles pour les agents. Elle peut par ailleurs constituer un vecteur d'acceptation du CIA par des agents et organisations syndicales qui craignent des allocations arbitraires.

Ces indicateurs réduisent toutefois la part directement à la main du supérieur hiérarchique, qui n'est en l'espèce que de 40 % du complément indemnitaire alloué. Si le principe d'une part collective peut sembler intéressant, il ne devrait pas dénaturer le caractère individuel du CIA et le levier managérial associé, conformément à l'esprit de ce régime indemnitaire.

B - De rares contentieux et une jurisprudence encore axée sur les principes généraux

Les ministères interrogés par la Cour font part d'un faible nombre de recours et de contentieux liés à la rémunération à la performance en général, et au RIFSEEP en particulier.

Le décret du 28 juillet 2010 encadrant les entretiens professionnels[39] prévoit, en son article 6, les modalités selon lesquelles l'autorité hiérarchique peut être saisie par le fonctionnaire d'une demande de révision du compte rendu de l'entretien. La procédure de

[39] Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

recours y est précisée jusqu'à la saisine des commissions administratives paritaires mais n'est toutefois pas exclusive des recours administratifs et contentieux de droit commun[40]. Après recours hiérarchique ou non, le fonctionnaire peut engager un recours contentieux, notamment relatif à l'allocation de primes découlant de l'entretien professionnel.

Au ministère des finances, les recours gracieux et hiérarchiques, parfois relayés par les organisations syndicales, ont été assez nombreux depuis la généralisation du RIFSEEP au sein de l'administration centrale. Ces recours, qui ont mobilisé les équipes des ressources humaines, ont conduit à mieux expliciter les montants accordés ou à les ajuster.

L'une des difficultés pour les managers de proximité est notamment d'expliquer la raison d'une stagnation, voire d'une légère baisse, de la prime quand l'évaluation de l'agent est positive. Le CIA repose sur une logique d'enveloppe qui conduit à un exercice de péréquation et de comparaison des mérites et résultats entre les agents.

Une baisse plus significative du CIA est souvent perçue comme une forme d'avertissement pour les agents et peut déboucher sur une contestation. Mais le ministère indique que ces situations interviennent parfois à la suite de l'arrivée d'un nouvel encadrant qui fait preuve de courage managérial et relève les fragilités ou manquements d'un agent que son prédécesseur n'avait pas signalés.

Ces recours ne donnent que rarement lieu à contentieux. Il n'existe toutefois pas de recensement général : la DGAFP ne dispose pas du nombre de recours gracieux ou contentieux engagés, ce qui est regrettable alors qu'un tel suivi pourrait constituer un bon indicateur d'acceptabilité sociale de la politique indemnitaire.

Au sein des trois ministères plus spécifiquement étudiés par la Cour :

- la DGRH de l'éducation nationale n'a traité aucun contentieux relatif au CIA ;
- au ministère des finances, sur les dix dernières années, douze jugements seulement ont concerné l'attribution de CIA. Sept d'entre eux ont conduit à des rejets et cinq à des annulations ou condamnations : un pour défaut de fixation d'objectifs et quatre pour incohérence entre évaluation annuelle et montant du CIA attribué.
- au ministère de l'intérieur, les primes à la performance sont l'objet de quelques contentieux. La direction des ressources humaines de la police nationale décompte 24 recours formés entre 2020 et 2024 pour le CIA et la PRE. A la direction générale de la gendarmerie nationale, seuls les dispositifs liés à la PRE attribuée au titre des JOP de 2024 ont donné lieu à des recours en matière de rémunération à la performance mais aucun contentieux juridictionnel n'a été engagé à ce jour.

La jurisprudence, qui commence à se dessiner sur la mise en œuvre du RIFSEEP, reste encore principalement centrée sur les principes généraux.

Le juge administratif rappelle que le CIA, tenant compte de l'engagement et de la manière de servir de l'agent, « *doit faire l'objet d'un examen annuel et être établi au vu du compte rendu de l'entretien professionnel conduit par le supérieur hiérarchique qui, sauf*

[40] Circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

circonstances particulières, se tient tous les ans »[41]. Sur la base de cet entretien professionnel, l'administration dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour moduler le CIA, l'agent ne bénéficiant *« d'aucun droit à voir le montant d'une prime fondée sur la manière de servir reconduite automatiquement d'une année sur l'autre, y compris dans le cas où l'entretien individuel se serait avéré particulièrement satisfaisant* »[42]. Néanmoins, l'employeur doit justifier sa décision d'éventuellement réduire le CIA au regard de l'évaluation professionnelle de l'agent sans quoi sa décision peut être annulée pour erreur manifeste d'appréciation.

Dans un arrêt du 14 mars 2018[43], le tribunal administratif de Montreuil a ainsi annulé la décision par laquelle le préfet de la Seine-Saint-Denis a attribué à une agente un montant nul de CIA, alors que son évaluation professionnelle faisait état d'une manière de servir notée comme « satisfaisante » et que sa valeur professionnelle n'était pas moins appréciée que celle d'autres collègues exerçant les mêmes fonctions et qui avaient perçu un CIA.

Le juge précise par ailleurs que le montant du CIA est modulé au regard de l'engagement professionnel et de la manière de servir de l'agent, au vu de son compte rendu d'entretien professionnel. Il ne peut être alloué de manière forfaitaire, même à l'occasion de la première année de sa mise en œuvre[44].

L'administration peut moduler le CIA en fonction d'un mécanisme de proratisation, à condition que la potentielle baisse de complément arrêtée par l'autorité hiérarchique soit justifiée par le temps de présence effectif de l'agent[45]. Dans cet esprit, une mutation, se traduisant par un départ avant la fin de l'année civile, ne constitue pas un motif pour ne pas mener d'entretien professionnel et, de ce fait, refuser l'attribution du CIA[46].

Au-delà du montant du CIA, le juge est également intervenu pour préciser le montant retenu pour l'IFSE. L'article 6 du décret du 20 mai 2014 précise que, à l'occasion du passage au RIFSEEP, « *le montant indemnitaire mensuel perçu par l'agent au titre du ou des régimes indemnitaires liés aux fonctions exercées ou au grade détenu et, le cas échéant, aux résultats, à l'exception de tout versement à caractère exceptionnel* », est conservé au titre de l'IFSE. Ainsi, hormis les primes perçues de manière exceptionnelle et ponctuelle, « *la seule circonstance qu'une part du régime indemnitaire antérieurement servi était liée à l'appréciation de ses résultats et de sa manière de servir n'a pas pour effet d'exclure cette part variable du calcul du montant minimal garanti de l'IFSE* »[47].

[41] TA de Nîmes, 21 février 2023, n° 2103734.
[42] TA de Paris, 6 décembre 2023, n° 2210285.
[43] TA Montreuil, 14 mars 2018, n° 1609291.
[44] TA de Marseille, 4 février 2025, n° 2203998.
[45] CAA de Paris, 3 octobre 2024, n° 23PA02549.
[46] TA de Toulouse, 15 juillet 2024, n° 2201963.
[47] CE, 12 avril 2023, n° 464456.

CONCLUSION

L'introduction progressive de la rémunération à la performance dans la fonction publique d'État reflète une volonté d'aligner les incitations individuelles sur les objectifs de performance collective. Les fondements théoriques de la rémunération à la performance, bien qu'élaborés principalement pour le secteur privé, apparaissent transposables aux administrations publiques. Les pratiques internationales suivies par l'OCDE révèlent une diversité de modèles, en termes de part de la performance dans la rémunération globale, de modalités de pilotage et d'évaluation.

Cette évolution suppose de clarifier les critères de performance, de gérer les biais d'évaluation, d'assurer un équilibre entre incitation et équité en tenant compte des spécificités du secteur public, et d'articuler les performances individuelle et collective.

Traduction la plus récente de cette approche, la création du RIFSEEP en 2014, inscrite dans une volonté de simplification et d'harmonisation des régimes indemnitaires, n'a pas donné lieu à sa généralisation initialement visée. Malgré une progression notable dans le nombre d'agents couverts, son déploiement reste inégal et la part du CIA, bien que croissante, demeure modérée. L'absence de continuité dans le portage de cette réforme, la résistance au changement de certaines administrations et l'opposition de la plupart des organisations syndicales ont freiné la généralisation du RIFSEEP.

Dès lors, l'objectif de simplification du régime indemnitaire de l'État n'a pas été atteint. La rationalisation reste un enjeu d'amélioration de la gestion de la fonction publique d'État, alors que l'orientation prise en 2014, avec la création d'une matrice commune à l'ensemble des agents publics civils, comportant explicitement une composante liée à la performance, n'a pas été pleinement mise en œuvre.

Chapitre II

La rémunération à la performance : une part marginale et en régression dans des dépenses indemnitaires en augmentation

Les montants consacrés à la rémunération à la performance ont régressé en termes absolus comme relatifs depuis 2014 (I) dans un contexte de grande dispersion des politiques ministérielles dans ce domaine, n'excluant pas parfois l'absence même de toute rémunération à la performance dans de grands services ministériels (II). En revanche, la réforme de l'encadrement supérieur de l'État en 2023 a été l'occasion de généraliser le RIFSEEP, en introduisant un degré réel de modulation entre les niveaux de poste et entre les agents concernés (III).

I - Une faible fraction des rémunérations liées au critère de performance, en régression depuis 2014

Dix ans après l'instauration du RIFSEEP, les dépenses liées à la performance régressent alors que les dépenses indemnitaires augmentent (A), tandis que l'objectif d'harmonisation est loin d'être atteint (N).

A - Des dépenses liées à la performance qui régressent en montant et en proportion dans un ensemble indemnitaire en progression

Le nombre d'indemnités que la DGAFP a classées comme devant théoriquement relever d'une logique de performance ne représente qu'une petite partie du millier d'indemnités versées chaque année : 54 primes répondaient à un critère de performance en 2023, contre 73 en 2014.

Cette baisse n'est pas liée à un mouvement de simplification du paysage indemnitaire, mais traduit aussi une réduction de la place de la rémunération à la performance dans la politique salariale de l'État. Ainsi, les montants alloués par l'État au titre de l'ensemble des indemnités ont fortement augmenté depuis 2014, passant de 11,09 Md€ à 16 Md€ en 2023, soit une croissance de 44 %. Dans le même temps, le montant des primes à la performance diminuait

de 619 M€ en 2014 à 560 M€ en 2023 (-9,5 %)[48]. La part du montant des primes à la performance dans l'ensemble des indemnités versées a ainsi diminué, passant de 5,6 % en 2014 à 3,5 % en 2023.

Méthodologie

La Cour a analysé les bulletins de paie des agents civils de l'État hors opérateurs de 2014 à 2024, et a ainsi disposé de l'ensemble des indemnités versées sur la période et des montants afférents. Elle a recoupé ces données avec celle des effectifs de l'État, exprimés en ETPT. Tous les agents civils de l'État, titulaires et contractuels, sont inclus dans ce périmètre, sans les personnels des opérateurs de l'État.

À la demande de la Cour, la DGAFP a recensé, parmi les indemnités servies par l'État, celles qui seraient des primes à la performance. Il n'existe pas de catégorisation officielle des primes versées au regard des résultats obtenus individuellement ou collectivement par les agents publics. La DGAFP a donc mené un travail *ad hoc*, en se basant sur le cadre juridique théoriquement applicable à chacune des indemnités.

Les dispositions réglementaires mentionnant des notions telles que « *la manière de servir* », « *la valeur de l'agent* », « *l'engagement* », « *la performance* », « *les résultats* » ont été considérées par la DGAFP comme relevant de la rémunération à la performance.

Dans un second temps, la Cour a approfondi la liste des principaux dispositifs de rémunération variable, pour les ministères de l'intérieur, de l'économie et des finances, et de l'éducation nationale, permettant de mesurer plus finement, quantitativement et qualitativement, la rémunération à la performance dans la fonction publique.

Il est apparu qu'un cadre indemnitaire majeur, les « primes de rendement » servies au ministère de l'économie et des finances (436 M€ en 2024), avait été considéré à tort par la DGAFP comme étant une prime à la performance : le montant de cette indemnité est, dans les faits, fixe et ne se fonde sur aucun critère d'appréciation de l'engagement ou des résultats.

L'analyse qui suit a donc retranché ces indemnités de la liste des primes à la performance établie par la DGAFP. La Cour a, en revanche, maintenu les autres primes et indemnités quand bien même la qualification de « à la performance » pourrait se discuter, comme par exemple pour des primes liées à un engagement exceptionnel mais dont le montant est décorrélé de la manière de servir de l'agent ou de ses résultats.

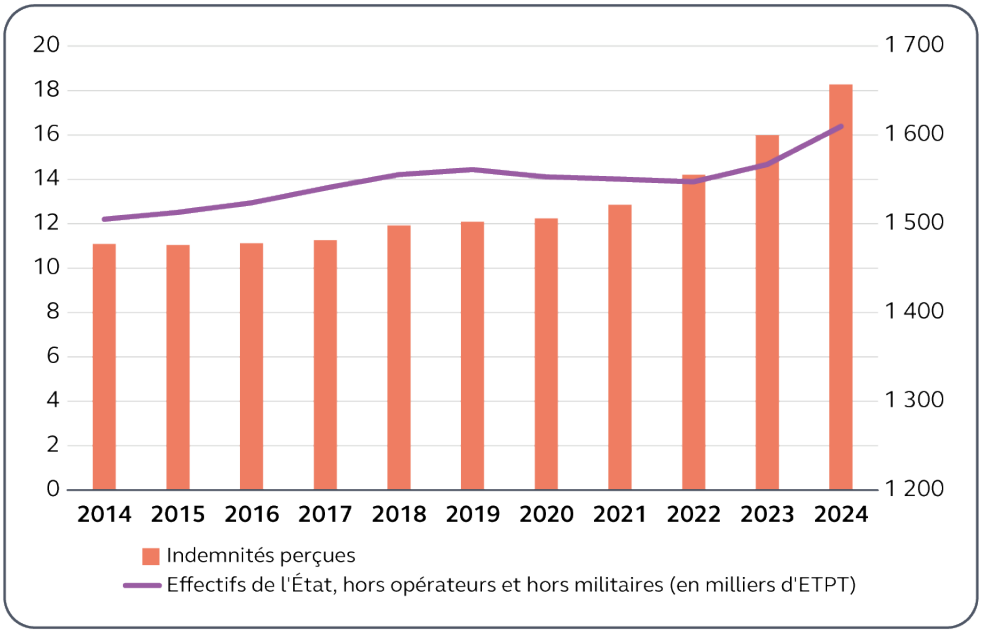
L'année 2024 présente un caractère exceptionnel : cette année-là, les primes versées aux agents publics de l'État ont représenté 18,23 Md€ dont 816 M€ pour celles considérées comme des rémunérations à la performance, soit 4,5 % du montant total. Ce montant inclut 203 M€ de primes versées aux agents de la police nationale à l'occasion des JOP de Paris[49]. Ces primes ont été assises sur une indemnité liée à la performance (prime de résultat exceptionnel) alors qu'elles ont été allouées de manière anticipée et forfaitaire. E, excluant ces primes exceptionnelles, le montant des primes à la performance était de 613 M€ en 2024, soit 3,4 % du total des indemnités.

[48] Le calcul est fait jusqu'en 2023 du fait du caractère atypique de l'année 2024 avec les primes liées aux JOP que le ministère de l'intérieur a assimilées à un dispositif relevant de la performance.

[49] Cour des comptes, *Les dépenses publiques liées aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 : premier recensement*, juin 2025.

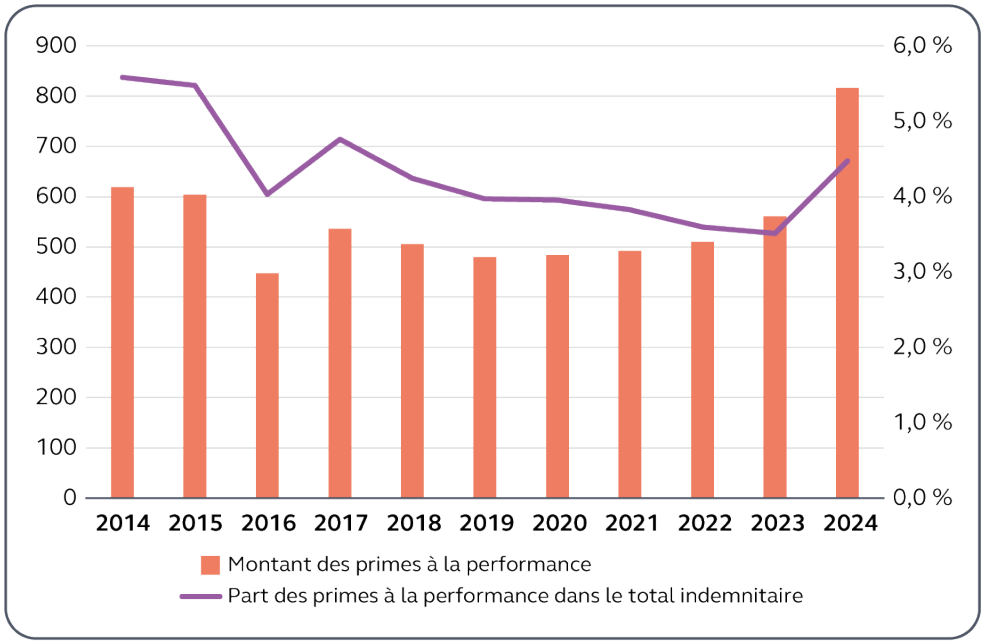
Cette proportion est même en réalité plus faible : à l'image de la prime allouée pour les JOP, plusieurs régimes indemnitaires classés dans la catégorie des primes à la performance sont en fait forfaitisés et correspondent plutôt à des sujétions de service complémentaires ou exceptionnelles.

Graphique n° 3 : évolution du montant total des indemnités perçues par les agents de l'État de 2014 à 2024 (Md€) et des effectifs des personnels civils de l'État



Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

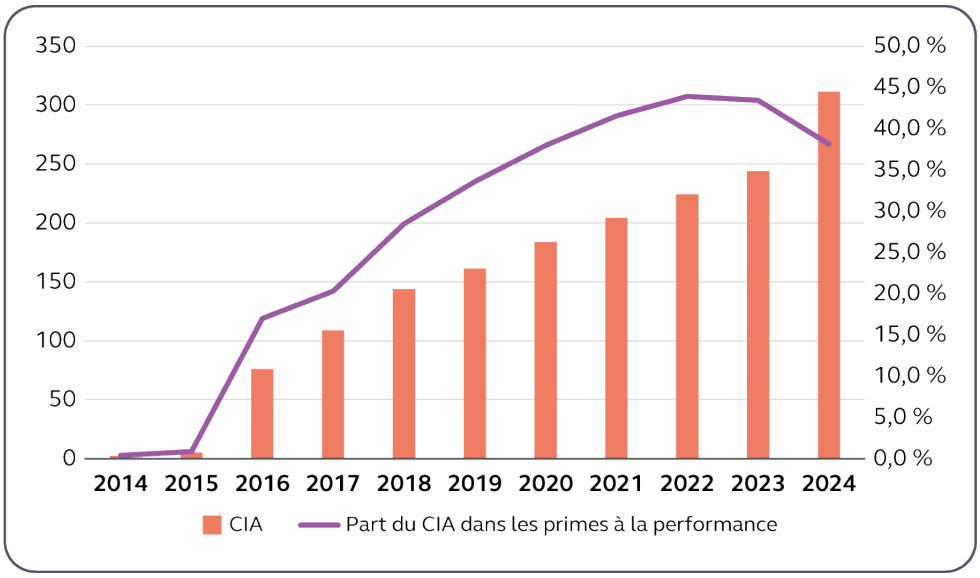
Graphique n° 4 : évolution des montants alloués à la rémunération à la performance dans la fonction publique d'État de 2014 à 2024 (en M€)



Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État et la classification DGAFP redressée

La rémunération à la performance voit paradoxalement son importance relative décroître à partir de 2014, date de la mise en place du RIFSEEP, qui comprend pourtant explicitement une composante, le CIA, fondée sur la manière de servir de l'agent. Parallèlement, la part du CIA au sein des primes à la performance a fortement progressé depuis son instauration en 2014, pour représenter 44 % de l'ensemble de ces primes en 2022 et 2023.

Graphique n° 5 : évolution du montant du CIA (M€) et part du CIA dans l'ensemble des primes à la performance servies par l'État



Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

La baisse apparente de la part du CIA dans l'ensemble des primes à la performance en 2024 est conjoncturelle et due aux indemnités liées aux JOP versées aux agents de la police nationale. Retraitée de ces indemnités, la part du CIA dépasserait les 50 % des primes à la performance en 2024. Le complément indemnitaire devient donc la prime à la performance majoritairement versée aux agents de l'État.

Mais cette progression du CIA ne permet pas d'inverser la tendance baissière du volume des primes à la performance, qui est d'autant plus remarquable que, d'une part, les effectifs de la fonction publique d'État ont été croissants sur la période, passant de 1,50 million d'agents en 2014 à 1,61 million en 2024[50] (+6,9 %), et que d'autre part cette baisse s'inscrit dans une hausse régulière des dépenses indemnitaires de l'État.

Cette réduction de la part de la rémunération à la performance trouve son explication dans l'évolution du mode de recrutement des agents publics. En effet, les contractuels sont exclus de la grande majorité des dispositifs de rémunération modulable. Or, de 2014 à 2024, le nombre d'agents titulaires de l'État a diminué de près de 19 000 ETPT tandis que le nombre d'agents contractuels s'accroissait de 123 000 ETPT.

[50] Effectifs civils de l'État, hors opérateurs.

B - Une accentuation des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes du fait de la mise en œuvre du CIA

Dans la fonction publique, le salaire net en équivalent temps plein des hommes était supérieur de 11,7 % à celui des femmes en 2022[51].

L'analyse des données de paie de l'État montre que chacune des deux composantes du RIFSEEP contribue à creuser cette différence de rémunération. Tous corps et grades confondus, les hommes perçoivent en moyenne une IFSE supérieure à celle des femmes, de l'ordre d'un tiers. Il convient de noter que ces écarts indemnitaires peuvent notamment traduire des différences de positionnement hiérarchique.

Il est en revanche notable que le CIA vient accroître cette différence de traitement puisque les hommes perçoivent en moyenne un CIA entre 34 % et 52 % supérieur aux femmes sur les cinq dernières années, soit plus que l'écart constaté sur le montant de l'IFSE.

Ce constat ne vaut pas pour toutes les catégories de fonctionnaires. Une analyse ciblée sur la population des administrateurs de l'État montre une situation plus nuancée.

La rémunération moyenne des administratrices de l'État est de 111 000 € en 2024 contre 120 000 € pour les hommes, soit un écart de 8,2 %. Cet écart était de 11,4 % en 2020 et s'est progressivement réduit sur la période 2020-2024. Cette différence est principalement due au traitement brut (témoignant d'un décalage dans la carrière) et aux indemnités non liées à la performance. En revanche, les montants alloués au titre des indemnités à la performance, dont le CIA, sont beaucoup plus homogènes, avec un écart faible, voire même, certaines années, légèrement favorable aux femmes. Ainsi, contrairement à l'ensemble de la fonction publique, les primes à la performance du corps des administrateurs de l'État peuvent avoir la vertu de réduire les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.

La résorption des écarts a été plus prononcée au ministère des finances (MEFSIN), dont le secrétariat général assure un suivi spécifique en la matière. L'écart de rémunération moyenne est passé de 11,6 % en 2020 à 4,8 % en 2024. Ce résultat est lié à une forte réduction des écarts dans les indemnités, qu'elles soient liées à la performance ou non. Ainsi, en 2024, le montant moyen du RIFSEEP (IFSE + CIA) versé aux administratrices de l'État au MEFSIN (54 170 €) est légèrement supérieur à celui versé aux hommes (53 910 €).

Aussi, et en particulier dans la mise en œuvre de la part performance, il apparaît nécessaire que l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes soit un point de vigilance pour chaque ministère afin de progresser sur cet enjeu d'égalité professionnelle.

[51] DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, faits et chiffres*, édition 2024.

II - Des politiques et des pratiques ministérielles dispersées, engendrant de fortes disparités dans la fonction publique d'État

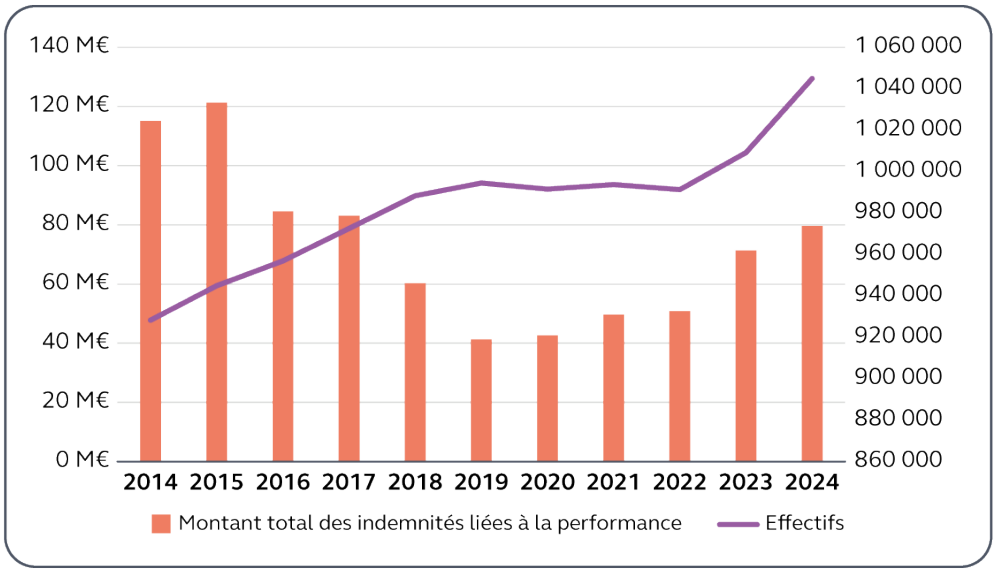
L'analyse de la situation de trois grands départements ministériels montre les fortes disparités de pratique, toujours existantes en 2025. Elle indique aussi, par ministère, que les revalorisations salariales accordées n'ont pas été l'occasion d'introduire plus d'évaluation des agents.

A - Le ministère de l'éducation nationale : des dispositifs de revalorisation des carrières enseignantes qui n'incorporent pas de critères de performance

1 - Une part marginale dans le total des rémunérations

Les agents du ministère de l'éducation nationale ont perçu, en 2024, 9,10 Md€ de primes, qui sont des primes de service, correspondant à la rétribution de tâches complémentaires à leur obligation règlementaire de service, par exemple l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (1,13 Md€ en 2024). Ces primes n'obéissent pas à une logique de performance et ont plus le caractère de bonification que de régime indemnitaire. Les primes identifiées comme répondant à un critère de performance ne s'élèvent qu'à 79,5 M€ en 2024, pour un total des dépenses de personnel de 80 Md€. La plupart des agents du ministère ne bénéficient d'aucune rémunération à la performance, mais, pour les agents relevant du RIFSEEP, le CIA représente 2 % de la rémunération brute perçue.

Graphique n° 6 : évolution de la rémunération à la performance et des effectifs au ministère de l'éducation nationale de 2014 à 2024



Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État et de la classification opérée par la DGAFP
Note : aux termes de la classification opérée par la DGAFP, la part variable de l'indemnité de sujétion spéciale (ISS) des directeurs d'école est considérée comme une rémunération à la performance, bien qu'indépendante de la valeur de servir de l'agent.

Les dispositifs de rémunération à la performance ont vu leur importance budgétaire décroître de 31 % entre 2014 et 2024, diminuant de 115 M€ à 79,5 M€, en passant par un minimum de 41,2 M€ atteint en 2019. Une partie de cette baisse est liée à la fin du versement de la prime de participation à la recherche scientifique versée aux ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation. Cette prime à la performance a été intégrée dans l'IFSE au moment de leur adhésion au RIFSEEP.

Les effectifs du ministère ont crû de 12 % sur la même période du fait du schéma d'emplois ministériel et du passage sous plafond d'emploi des accompagnants des élèves en situation de handicap. Il convient toutefois de noter que les évolutions du poids de la rémunération à la performance dans la masse salariale de ce ministère sont peu significatives dès lors que les enseignants ne bénéficient pas de régimes indemnitaires en tant que tels, à l'exception des professeurs de sport[52] depuis 2023.

Tableau n° 5 : évolution du coût des cinq principaux dispositifs de rémunération à la performance du ministère de l'éducation nationale de 2016 à 2024 (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CIA	0,8	16,7	20,2	25,7	27,6	29,6	36,0	36,4	43,8	74,5
Part résultat de l'indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats (IFRR)	7,5	10,1	9,0	8,4	9,1	9,0	9,2	11,2	25,6	4,7
Indemnité forfaitaire mensuelle	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6
Part variable de l'indemnité de fonctions	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Prime de rendement	4,3	3,5	2,8	1,3	1,2	1,2	1,4	0,8	0,4	0,0

Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

Le ministère de l'éducation nationale comptait en 2024 seulement six dispositifs de rémunération à la performance encore actifs. Le CIA en représente la quasi-totalité en coût budgétaire, bien qu'il ne concerne qu'une partie mineure des effectifs du ministère : personnels supérieurs d'encadrement (par exemple recteurs, administrateurs de l'État et directeurs d'administration centrale depuis 2023), personnels de direction d'établissement d'enseignement ou de formation, professeurs de sport, secrétaires administratifs, etc. La part variable de l'indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats en faveur des personnels de direction (IFRR) a baissé en raison du passage de ces personnels au régime RIFSEEP, ce qui explique en partie la hausse du CIA entre 2023 et 2024. Cette part a vocation à s'éteindre à court terme. Le même constat peut être fait pour la disparition progressive de la prime de rendement du ministère, fondue désormais dans le RIFSEEP.

[52] Les professeurs de sport (1 437 ETP en 2024) sont des fonctionnaires de catégorie A du ministère des sports, dont le statut particulier est régi par un décret de 1985. Ils exercent des missions techniques et pédagogiques dans le domaine des activités physiques et sportives. Ils diffèrent des professeurs d'éducation physique et sportive qui exercent leurs missions devant les élèves en établissement scolaire (26190 ETP en 2024).

2 - Les personnels enseignants : un avancement indiciaire découplé de l'évaluation, des bonifications liées à l'engagement volontaire

Les primes liées à la performance ne concernent pas les enseignants. Les indemnités dont bénéficient les enseignants sont des primes de service, correspondant à la rétribution de tâches complémentaires à leur obligation règlementaire de service (temps hebdomadaire d'instruction devant l'élève). Certaines primes visent à tenir compte des conditions d'exercice spécifiques des enseignants, notamment dans les établissements relevant du réseau de l'éducation prioritaire (Rep et Rep+). Dans ce cas particulier, la prime prévoit une part fixe et une part modulable, visant à reconnaître l'engagement collectif des équipes.

Malgré l'absence d'un régime indemnitaire identique à celui des autres agents de l'État, le déroulement de carrière des enseignants et les bonifications spécifiques de leur rémunération indiciaire sont faiblement corrélés à une évaluation de la performance, collective et / ou individuelle.

Plusieurs dispositifs successifs ont traité de ces deux leviers (protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » – PPCR – d'un montant de 926 M€ sur 2017-2023, cf. encadré *infra*, et « Pacte enseignant », pour un montant de 748 M€ pour l'année 2023-2024, cf. *infra*), dans un contexte où la revalorisation salariale était un objectif beaucoup plus important, au vu de la perte d'attractivité de la fonction enseignante, que celui de lier avancement et rémunération à des critères de performance. Au demeurant, ces critères restent malaisés à définir, tant sur le plan individuel que collectif, en raison du défaut de système d'évaluation approprié.

Dans son rapport sur *L'éducation nationale : organiser son évaluation pour améliorer sa performance*, remis au comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, en décembre 2017, la Cour dressait un constat sévère sur la prise en compte de l'évaluation des enseignants pour moduler leur avancement de carrière : « *Les conséquences pour l'enseignant d'une bonne ou d'une mauvaise appréciation sont restreintes. En théorie, un enseignant exceptionnellement performant pourrait être promu au grand choix et accéder à la hors classe dès le 7ème échelon tandis qu'un enseignant très insuffisant serait toujours promu à l'ancienneté et, en principe, jamais à la hors classe. En réalité, aucun enseignant n'a été promu à la hors classe avant le 10ème échelon et presque tous les enseignants finissent par accéder à la hors classe… L'enjeu de l'appréciation de la performance est limité au plan pécuniaire. La comparaison des carrières extrêmes avec la carrière médiane montre des écarts maximaux de traitement perçu sur toute la vie, situés entre 17 % et 12 % selon les catégories, ce qui est faible par rapport au reste de la population active. Les écarts de rémunération ne sont plus affectés par les effets des évaluations après le passage à la hors classe* ».

Le dispositif d'évaluation a été réformé pour la rentrée 2017 par la mise en place du PPCR : le cadencement des inspections devient régulier (quatre rendez-vous de carrière, dits RDVC), deux accélérations de carrière sont possibles (30 % de proposition au choix par l'administration), les critères d'évaluation sont revus, une appréciation d'ensemble, qui se substitue à la notation, fait une place plus importante au chef d'établissement, enfin une différenciation de carrière est accrue par la création d'un grade nouveau, la classe exceptionnelle.

Un rapport de l'inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche (IGESR) de juillet 2023, relatif aux rendez-vous de carrière, mentionne que « *le rythme d'avancement se*

veut plus favorable et plus uniforme » et que « *indépendamment des modalités d'évaluation, la mise en œuvre de la réforme PPCR a entraîné une refonte des grilles de rémunération, associées dorénavant à un rythme unique d'avancement… La progression de carrière est également plus régulière : il faut 26 ans pour parvenir au 11e échelon, durée assortie possiblement de deux temps d'accélération lors des RDVC aux 6ème et 8ème échelons, quand il en fallait entre 20 et 30 selon le cadencement antérieur* ».

Aussi, le protocole PPCR qui a institué le principe selon lequel le fonctionnaire doit pouvoir dérouler une carrière complète sur au moins deux grades, a pour conséquence que tous les enseignants ont dorénavant accès à la hors classe. La création d'un troisième grade, la classe exceptionnelle, offre aux enseignants de nouvelles perspectives de carrière, selon leur service dans des conditions difficiles (éducation prioritaire pour l'essentiel) pour 70 % des promotions, ou en faveur de personnels ayant un parcours exceptionnel, pour 30 % des promotions.

Coût de la mise en œuvre du protocole PPCR 2017/2023

Sur la période 2017-2023, pour l'ensemble des personnels du ministère chargé de l'éducation nationale, le coût de la mise en œuvre du PPCR est estimé à environ 1 Md€, réparti pour l'essentiel entre trois dispositifs :

- une revalorisation globale des grilles indiciaires pour 682 M€ (hors CAS Pensions[53]) ;
- une amélioration des perspectives de carrières : un avancement plus régulier avec des durées d'échelon fixes et un accès garanti à la hors classe pour une carrière complète. Le coût de cette accélération est incorporé dans le « glissement vieillesse-technicité » (GVT) annuel du corps enseignant. La création d'un troisième grade, celui de la classe exceptionnelle, devrait coûter à terme 114 M€ ;
- la revalorisation des grilles indiciaires et la création d'un troisième grade conduit à une augmentation du taux des indemnités liées au traitement indiciaire et des heures supplémentaires pour un coût de 130 M€ (hors CAS).

Le PPCR des enseignants, d'un coût élevé, n'a pas été l'occasion d'introduire dans leur déroulement de carrière des modes d'évaluation propres à moduler leur déroulement de carrière selon leur façon de servir. Au contraire, le dispositif retenu a rigidifié les conditions d'avancement ; seul l'accès à la classe exceptionnelle introduit une forme de prise en compte de la performance, pour une part de l'ordre de 30 %, en retenant la notion de parcours exceptionnel. Le rapport précité de l'IGESR recommandait de « *donner du sens à l'acte même d'évaluation, de clarifier les objectifs et les modalités de mise en œuvre du dispositif pour les évalués comme pour les évaluateurs. En ce sens, sont proposées une meilleure répartition des rendez-vous de carrière et une distinction entre les opérations d'évaluation et d'avancement* ».

Le « Pacte enseignant » est un dispositif indemnitaire mis en place à la rentrée 2023, permettant d'attribuer aux personnels volontaires (enseignants, conseillers principaux d'éducation et psychologues de l'éducation nationale) un complément de rémunération en contrepartie de la réalisation de missions supplémentaires. Il consiste en l'instauration d'une part fonctionnelle de l'indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves (ISAE, pour les personnels

[53] Compte d'affectation spéciale « Pensions » retraçant les recettes et dépenses de retraite et d'invalidité à la charge de l'État.

du premier degré) et de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE, pour ceux du second degré), conditionnée à la signature d'une lettre de mission. Les missions qui bonifient les indemnités de service précitées sont multiples : six missions sont prévues pour le premier degré, onze pour le second degré et onze pour l'enseignement technique agricole. Il peut s'agir de missions quantifiées en heures (par exemple le remplacement de courte durée ou le soutien en sixième pour les enseignants du primaire) ou de missions avec un caractère forfaitaire, sous forme d'engagement annuel (missions d'accompagnement et d'innovation pédagogique).

Le coût du Pacte pour l'année scolaire 2023-2024 a été estimé par la Cour à 748,7 M€[54].

Ce nouveau dispositif ne comporte pas de critère d'attribution lié à une évaluation de la performance : il s'agit d'indemniser des tâches nouvelles assumées volontairement par l'enseignant, récompensant un engagement professionnel accru. Au niveau national et pour la dernière année scolaire, le secteur privé sous contrat a présenté un taux d'engagement moyen de 50 % de ses enseignants alors que ce taux a été de 27 % pour le secteur public, premier et second degrés confondus. Les bonifications sont incorporées, sous forme d'une ou plusieurs parts fonctionnelles, selon les missions complémentaires endossées par l'enseignant, dans les deux primes existantes (ISOA et ISOE) qui renvoient à des missions de service et ne peuvent être considérées comme liées à la performance.

Enfin, depuis 2021, une part modulable pouvant atteindre 702 € bruts annuels est versée à tous les personnels exerçant au sein d'un réseau d'éducation prioritaire au titre de la performance collective (cf. III.A du chapitre I). Il est évoqué que la revalorisation en cours de la prime liée à l'exercice de l'enseignement en Rep +, fasse l'objet d'une modulation, liée à une appréciation personnalisée de la façon de servir.

En conclusion, les dispositifs de revalorisation salariale des enseignants, intervenus depuis 2017, n'ont pas été l'occasion d'introduire des dispositifs de rémunération à la performance, fondée sur des modes d'évaluation.

Une bascule des enseignants vers le RIFSEEP n'apparaît pas envisageable au ministère « *compte tenu des spécificités inhérentes aux missions d'enseignement et des difficultés liées à l'évaluation des quelques 900 000 enseignants du premier et du second degrés. Le caractère non annualisable de l'évaluation individuelle, notamment dans une logique comparable à celle de la composante CIA du RIFSEEP, rend peu opérant un tel dispositif dans le contexte actuel* ».

L'extension de modulations au-delà du seul périmètre de l'éducation prioritaire renforcée supposerait, d'après le ministère, que deux conditions préalables soient réunies : « *la mobilisation de moyens budgétaires dédiés à cette réforme. En effet, les expériences antérieures de réforme indemnitaire, qu'il s'agisse de la mise en œuvre du RIFSEEP ou du RIPEC*[55]*, montrent que de tels chantiers n'ont pas pu être conduits à moyens constants ; la refonte du système d'évaluation afin de pouvoir mieux mesurer la performance des enseignants* », cette dernière condition impliquant la définition d'objectifs, de critères et d'indicateurs précisant la notion de performance, « *éléments complexes à déterminer dans le cadre du service public de l'éducation* ».

[54] Cour des comptes, *Audit flash relatif à la mise en œuvre du Pacte enseignant*, juillet 2025.
[55] Régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs.

Au total, le ministère de l'éducation nationale indique « *privilégier actuellement d'autres formes de valorisation des enseignants et de leurs parcours, davantage axées sur les promotions au choix, les parcours professionnels (mobilités ascendantes avec prise de responsabilité) et la nomination sur des emplois fonctionnels* ». En ce qui concerne la valorisation du parcours professionnel, la mise en œuvre du PPCR, décrite précédemment, n'augure pas d'évolutions significatives, sauf à rendre sélectif l'accès à la classe exceptionnelle.

Pourtant, au-delà de l'évaluation professionnelle réalisée par les inspections, selon le rythme prévu par le PPCR, d'autres modes d'évaluation sont possibles, parfois déjà en place dans d'autres pays. La généralisation en cours des tests d'acquis de connaissances des élèves, dans l'enseignement du premier degré et dans le premier cycle du second degré, ainsi que la restitution des résultats aux établissements prévue à partir de 2024/2025, rend possible de décliner progressivement des données agrégées par équipes éducatives, par établissements, par dispositifs pédagogiques. Ces déclinaisons, qui restent au niveau des communautés éducatives, pourraient progressivement fonder un dispositif complémentaire au mode d'évaluation actuelle.

Enfin le ministère reconnaît qu'« *une réflexion pourrait éventuellement être engagée pour les personnels enseignants qui n'exercent pas des missions d'enseignement tels que les conseillers pédagogiques pour lesquels il serait plus aisé de définir des critères liés à la performance* ».

3 - Les autres personnels de l'éducation nationale : un passage au RIFSEEP généralisé, tardif pour l'encadrement supérieur

L'ensemble des personnels, hors enseignants, du ministère de l'éducation nationale ont intégré le régime indemnitaire de droit commun. La caractéristique majeure du dispositif retenu est sa déconcentration : le montant de l'IFSE est modulé selon le degré d'expertise des agents ; pour le CIA, les encadrants hiérarchiques, sur la base de circulaires indemnitaires qui fixent les conditions annuelles, ont une grande latitude de décision individuelle. Cela a d'ailleurs conduit à harmoniser les situations lors de la création des rectorats de région académique. En 2024, les parts du CIA oscillent entre 10 % pour les administrateurs de l'État et 8 % pour les agents de catégories C. Il existe un relatif soclage des CIA d'une année sur l'autre, les baisses de montant alloué étant extrêmement rares, même si l'année 2024 montre une baisse moyenne et généralisée de ses niveaux, toutes catégories confondues (entre -1 et - 4 %) alors qu'un effort était fait pour revaloriser l'IFSE.

En ce qui concerne les personnels encadrants de proximité (directeurs d'établissement du second degré, inspecteurs de l'éducation nationale et inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux), ils ont accédé au RIFSEEP entre 2022 et 2024. Le passage a été facilité pour les directeurs d'établissement par le fait qu'ils bénéficiaient depuis 2012 d'un régime indemnitaire comprenant une part liée à la manière de servir. Un effort de modulation a été demandé dans les instructions de cadrage, par exemple pour les inspecteurs : depuis 2024, leur CIA est modulable avec des écarts croissants entre résultats insuffisants et exceptionnels, de 1 450 € en 2025.

D'une part la création du CIA a entraîné une revalorisation de la situation indemnitaire de ces agents, d'autre part le dispositif d'évaluation est en cours d'amélioration.

Les recteurs ont reçu pour la première fois en 2025 une lettre de mission, à portée annuelle, ce qui n'est toujours pas le cas pour les directeurs d'administration centrale, permettant d'assoir leur évaluation et, par conséquent, d'objectiver le niveau de la part variable de leur prime. Ces lettres de mission recouvrent trois champs : la mise en œuvre des Politiques Prioritaires du Gouvernement dans le domaine éducatif (par exemple « *Réduire les écarts de résultats des élèves entre éducation prioritaire et hors éducation prioritaire* »), l'application des grandes orientations de la rentrée scolaire, l'incarnation de l'action éducative dans le territoire académique. Elles ne sont pas différenciées par académies en fonction de leurs spécificités territoriales ou pédagogiques, notamment les niveaux des acquis et résultats scolaires. Un effort de différenciation territoriale pourrait être entrepris.

Par ailleurs le comité de rémunération du ministère, composé des directeurs de cabinet, de personnalités qualifiées extérieures et du secrétaire général du ministère, examine les conditions des rentrées scolaires dans le rectorat et la manière de servir des recteurs. Le dispositif a été complété par les deux comités ministériels des rémunérations prévus dans la circulaire de la Première ministre du 28 avril 2023, chargés de déterminer les principes de détermination de l'IFSE et des propositions de CIA, selon les niveaux des emplois supérieurs.

Des revalorisations indemnitaires ont été nécessaires pour permettre un alignement sur le cadrage interministériel des primes (IFSE et CIA) selon le classement des postes dans les catégories d'emplois supérieurs issu de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État entrée en vigueur le 1er janvier 2023. En effet, les niveaux indemnitaires des recteurs et des directeurs d'administration étant nettement décalés, la revalorisation de leur situation devenait indispensable.

Par exemple pour les recteurs, la part variable de leur régime indemnitaire avant la réforme était plafonnée à 34 587 €, pour un montant de référence de 11 529 € modulable par un coefficient compris entre 0 et 3. En gestion, un recteur nouvellement nommé pouvait percevoir une prime globale (fonctionnelle et variable) de 45 200 €, avec une part variable de 11 500 €. Aucun recteur n'atteignait ce plafond. À compter de 2023, les nouveaux plafonds interministériels des parts variables (CIA) ont été fixés entre 44 000 et 50 000 € selon les deux niveaux de postes rectoraux, imposant un ajustement notable. La revalorisation n'a cependant pas atteint ces plafonds et de loin : les montants versés en 2025 au titre des objectifs 2024 sont en moyenne de 11 417 € pour les recteurs de niveau 2 et de 13 423€ pour les recteurs de niveau 1 avec des *maxima* respectifs de 13500 € et de 14 000 €.

B - Le ministère des finances : une rémunération à la performance marginale ; un déploiement du RIFSEEP qui stagne

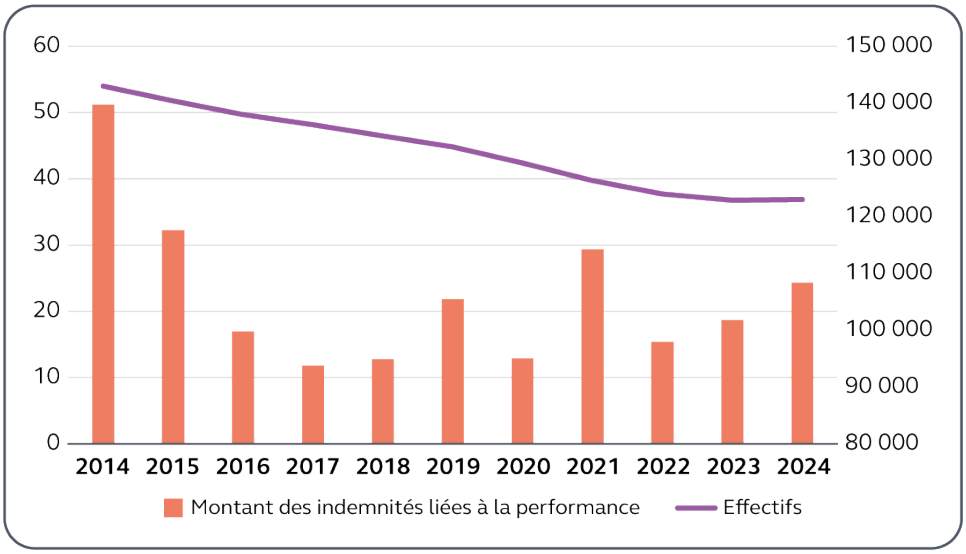
Avec un taux de 0,4 %, la part des primes à la performance dans la rémunération des agents du ministère de l'économie et des finances est particulièrement faible. Ce taux a constamment été inférieur à 1 % depuis 2014. Ce constat peut surprendre venant de ce ministère, qui a par ailleurs témoigné de volontarisme sur d'autres volets de la réforme de l'État, y compris sur des domaines RH comme la réduction des effectifs.

Les trois grandes directions à réseau (DGFiP, DGCCRF[56], DGDDI) se caractérisent par des dispositifs indemnitaires spécifiques (cf. II.A du chapitre I). Les administrateurs de l'État et les cadres détachés sur emploi fonctionnel bénéficient du RIFSEEP, tout comme les agents relevant de l'administration centrale du ministère, mais ce régime n'a pas été généralisé au sein de ces grandes directions qui représentent la majorité des effectifs. Quand elles existent, les primes à la performance restent rares et réservées à l'encadrement, sauf à la DGDDI où, historiquement, la majorité des agents peut bénéficier d'indemnités liées directement au résultat de leur travail.

1 - Des montants de rémunération à la performance très faibles et en régression

Les agents du ministère de l'économie et des finances ont perçu, en 2024, 1,92 Md€ de primes, dont seulement 24,3 M€ identifiés comme répondant à un critère de performance, soit seulement 1,3 %. Comme pour le ministère de l'intérieur, les indemnités représentent une composante importante de la rémunération. En effet, 33,1 % du total de la rémunération brute d'un agent du ministère des finances est constitué de primes en 2024. Ce taux est globalement stable depuis 2014. Mais la part des dispositifs de rémunération à la performance dans la rémunération globale de l'agent est très faible, à seulement 0,4 %.

Graphique n° 7 : évolution de la rémunération à la performance (M€) et des effectifs au ministère de l'économie et des finances de 2014 à 2024



Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

Au total, le montant des primes à la performance a diminué de 52,5 % au ministère de l'économie et des finances entre 2014 et 2024. Cette baisse ne peut qu'en partie s'expliquer par une diminution des effectifs (-16,2 % entre 2014 et 2024).

Les montants des indemnités à la performance étaient plus élevés en 2014 et 2015 du fait de la part résultats de la PFR qui totalisait 20,9 M€ en 2014 et 19 M€ en 2015, avant d'être

[56] Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

supprimée. Par ailleurs, jusqu'en 2014, le ministère avait instauré des primes d'intéressement (16,9 M€) qui ont par la suite été supprimées. Les deux ressauts des primes à la performance en 2019 et 2021 sont liés aux versements ponctuels par la DGFiP d'indemnités pour le déploiement du prélèvement à la source (2019) et de la prime de reconnaissance (2021), dont le caractère « à la performance » est discutable.

En 2024, la progression des primes à la performance est liée au déploiement du CIA, dont le montant est passé de 13,6 M€ en 2023 à 20 M€ en 2024.

Tableau n° 6 : évolution du coût des cinq principaux dispositifs de rémunération à la performance du ministère de l'économie et des finances de 2015 à 2024 (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CIA	0,0	4,9	6,5	7,7	8,2	8,3	10,1	10,6	13,6	20,0
ACF[57] Modulation DGDDI	3,3	2,8	1,2	1,2	1,3	1,3	1,3	1,5	1,4	1,5
Compensations exceptionnelles DGDDI	1,4	1,3	1,1	1,2	1,2	1,3	1,2	1,4	1,3	1,3
Répartitions contentieuses DGDDI	0,8	1,0	1,0	1,0	1,0	0,8	0,9	1,1	1,1	0,9
Prime complémentaire d'engagement professionnel DGDDI	0	0	0	0	0	0	0	0	0,2	0,2

Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

En 2024, le ministère des finances comptait dix dispositifs de rémunération obéissant, selon l'analyse de la DGAFP retraitée (cf. encadré méthodologique au I.A du chapitre II), à des critères de performance.

Alors que le RIFSEEP ne concerne qu'une faible minorité d'agents du ministère (7,9 % des effectifs), le CIA est, de loin, la principale prime à la performance allouée au sein du ministère, représentant 82 % des montants alloués. Ce constat traduit la faible place de la rémunération à la performance au sein du ministère. Les quatre indemnités suivantes figurant dans le tableau ci-dessus, d'un montant bien inférieur, sont spécifiques à la DGDDI qui est, parmi les trois grandes directions du ministère, celle qui dispose de plus de vecteurs de rémunération à la performance.

2 - Des dispositifs de rémunération à la performance marginaux dans les grandes directions à réseau

Depuis l'extinction de la prime d'intéressement collectif en 2014, la DGFiP ne recourt plus à des dispositifs de prime à la performance hormis le RIFSEEP, réservé, jusqu'en 2024[58], aux 715 administrateurs de l'État et cadres détachés sur emplois fonctionnels (soit seulement 0,8 % des effectifs de cette direction générale). S'il existe des indemnités exceptionnelles, comme lors de la mise en place du prélèvement à la source ou pour des circonstances

[57] Allocation complémentaire de fonctions.
[58] À compter de 2025, les emplois de chef de service comptable et de chef de service administratif de la DGFiP sont également passés au RIFSEEP.

particulières, elles sont forfaitaires et leur montant, décidé en amont, n'est pas corrélé au résultat constaté. Le lien avec la performance est donc contestable.

A la DGDDI, le RIFSEEP couvre 160 agents issus de corps relevant statutairement de l'administration centrale. Bien que la direction générale ait adopté des dispositifs spécifiques visant à reconnaître les résultats de ses agents (cf. III.A du chapitre I), la part des primes à la performance reste contenue dans la politique indemnitaire et dans la rémunération globale des agents. Les primes à la performance ont ainsi représenté 4,4 M€ en 2024, sur un total d'indemnités de 321 M€ (soit 1,4 %), et une masse salariale totale de 804 M€ (soit 0,5 %) pour le programme budgétaire 302 couvrant l'activité des douanes.

À la DGCCRF, le RIFSEEP n'est réservé qu'à quelques agents (14 en 2024). Par ailleurs, les encadrants (un peu plus de 200 agents, à partir du grade d'inspecteur principal, soit moins de 10 % des effectifs de la direction générale) bénéficient d'un complément annuel, dit « bonus ACF ». Ces montants ne font pas l'objet d'une ligne spécifique et sont inclus dans les dépenses totales d'ACF. L'historique des paies de l'État ne permet donc pas de retracer précisément l'évolution de cette prime, alors même que certaines indemnités disposent d'un code de paie spécifique, parfois pour des montants modestes.

Selon la direction générale, les « bonus ACF » ont représenté en 2024 un montant de 732 000 € sur 33,5 M€ d'indemnités d'ACF, soit 2,2 % du total de l'indemnité. Le montant moyen de ce bonus en 2024 était de 3 285 € par bénéficiaire, avec un montant minimal de 266 € et un maximum de 8 500 €.

Au-delà de ce bonus réservé aux encadrants, la direction indique que « *des réflexions sont engagées* » pour favoriser la reconnaissance de l'investissement personnel et professionnel, en valorisant les agents qui prennent en charge des missions spécifiques ou la complexité de certaines fonctions. Les encadrants ont exprimé le souhait de disposer d'outils leur permettant d'individualiser davantage les rémunérations et de disposer ainsi de leviers de reconnaissance et de motivation des agents.

La modernisation du régime indemnitaire de la DGCCRF fait partie des travaux du plan stratégique 2025 - 2028, mais la direction n'a pas encore fixé les modalités de sa mise en œuvre, qui pourrait prendre plusieurs formes (modulation de l'ACF, par exemple) et ne passe pas exclusivement par le dispositif du RIFSEEP. De fait, le RIFSEEP peine à s'étendre aux trois grandes directions du ministère.

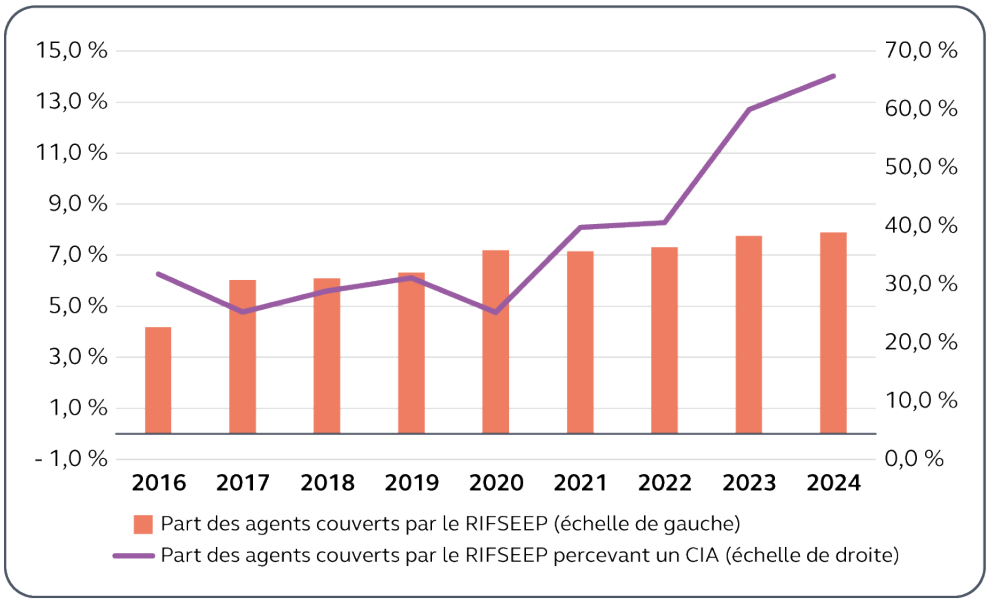
3 - Une mise en place poussive du RIFSEEP au sein du MEFSIN, n'ayant pas permis d'y accroître la place de la rémunération à la performance

La part des agents couverts par le RIFSEEP a progressé ces dernières années, sans toutefois atteindre 8 % de l'ensemble des agents du ministère. S'il a été généralisé pour les fonctionnaires de l'administration centrale du ministère, le RIFSEEP reste un régime indemnitaire minoritaire au sein des grandes directions à réseau.

Au sein de la population des agents couverts par le RIFSEEP, la part de ceux percevant un CIA est elle-même restée pendant longtemps minoritaire. Elle a néanmoins progressé depuis 2023 - pour atteindre 65,7 % en 2024 -, année de l'extension du CIA au sein de l'administration

centrale aux agents des catégories B (1 635 agents concernés en 2024) et C (721 agents concernés). Jusqu'alors, seuls les agents de catégorie A et A+ (3 331 agents relevant de l'administration centrale en 2024) bénéficiaient du CIA.

Graphique n° 8 : part des agents du ministère de l'économie et des finances couverts par le RIFSEEP et, au sein de cette population, part de ceux percevant un CIA (2016-2024)

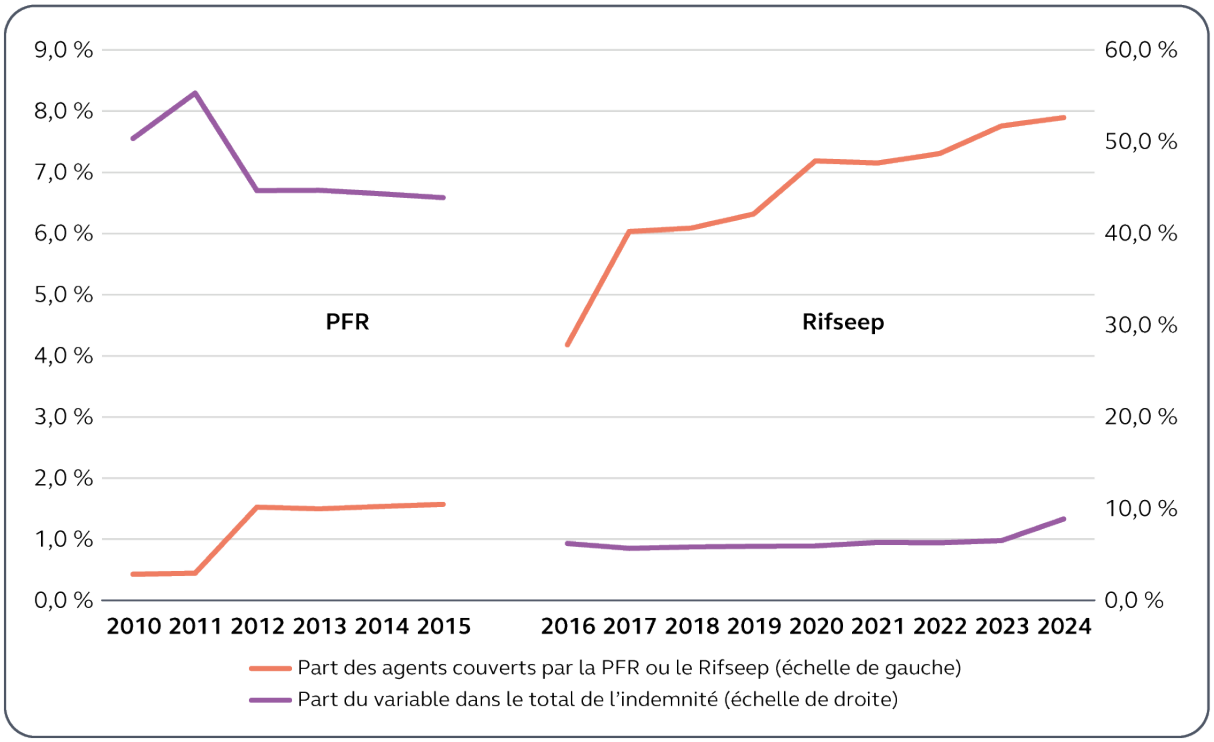


Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

Le principe de l'extension aux agents de catégorie B et C du CIA a fait l'objet d'une concertation avec les organisations syndicales de l'administration centrale qui ont critiqué le caractère « arbitraire » du CIA. Pour répondre aux attentes exprimées en termes de transparence et d'équité, quelques principes ont été retenus parmi lesquels l'engagement de respecter dans les modalités d'attribution du CIA une courbe de Gauss : 70 % des agents des catégories B et C doivent percevoir un montant de CIA compris entre 80 % et 120 % du montant de référence. Par ailleurs, la notification écrite du montant individuel de CIA à l'agent s'accompagne d'un tableau présentant le pourcentage de CIA attribué par tranches de montants dans un service ou une direction, pour lui permettre de se positionner.

La comparaison avec l'ancienne PFR montre que la part variable, allouée aux résultats, a diminué par rapport aux années 2014-2016. Si la PFR concernait une très faible part de la population (moins de 2 % des agents du ministère des finances), la rémunération à la performance y avait une réelle importance, représentant 44 % du total indemnitaire versé l'année précédant l'extinction du dispositif. Pour le CIA, cette part consacrée à la performance est bien plus modeste (8,9 % en 2024).

Graphique n° 9 : part des agents couverts par la PFR (2010-2015) et par le RIFSEEP (2016-2024) et part du variable dans le total de l'indemnité au ministère de l'économie et des finances



Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

Bien que modeste, l'augmentation de la part variable dans le total du RIFSEEP en 2023 et 2024 est d'autant plus notable que l'extension aux catégories B et C en administration centrale a eu lieu ces années-là et que la part du CIA est plus faible pour ces agents. Cette extension du CIA aux agents de catégorie B et C a représenté un coût de 1 M€ par an en 2023 et en 2024, sur un total de CIA de 20 M€ pour le ministère.

Pour étudier le caractère différenciant du CIA, la notion de coefficient de variation[59] apporte un éclairage utile. Le secrétariat général ne procède pas à un suivi statistique consolidé pour toutes les directions du ministère mais les données concernant les agents de l'administration centrale - soit près de 90 % des bénéficiaires du CIA au sein du ministère - sont suffisamment larges pour constater qu'il existe une réelle dispersion des montants de CIA alloués aux agents.

Le suivi opéré par le secrétariat général sur plus de 5 300 agents bénéficiaires du CIA témoigne d'un coefficient de variation de l'indemnité relativement élevé et homogène selon les catégories de fonctionnaires. Il est ainsi de 38 % pour les agents de catégorie C ; 32 % pour les agents de catégorie B ; 41 % pour les près de 1 800 attachés d'administration de l'État de catégorie A ; 38 % pour les 355 emplois de direction de catégorie A+.

[59] Le coefficient de variation détermine la dispersion d'un ensemble de données par rapport à sa moyenne. Il s'obtient en divisant l'écart type par la moyenne des données.

4 - L'absence de perspective de généralisation du RIFSEEP

La croissance de la part des agents couverts par le RIFSEEP est faible ces dernières années, passant seulement de 7,2 % en 2020 à 7,9 % en 2024.

La DGDDI n'envisage pas une adhésion au RIFSEEP. Elle souligne que ses barèmes indemnitaires, en particulier ceux concernant la branche surveillance (79 sous- barèmes – hors personnels d'encadrement), obéissent à une logique différente de celle du RIFSEEP, valorisant l'exercice de responsabilités et de missions spécifiques, l'exposition à certaines sujétions inhérentes à leur exercice (personnels embarqués en mer, personnels aériens, service de renseignement, port d'une arme, etc.). Selon elle, la catégorisation de l'IFSE limitée à quelques groupes de fonctions par catégories « *ne peut répondre à la diversité des missions et des métiers exercés en douane sans déconstruire la cohérence et la légitimité du dispositif indemnitaire existant aujourd'hui* ».

Elle souligne que l'entrée dans le RIFSEEP se fait par corps (A, B, C) sans distinction de fonctions alors que, dans le régime actuel, les écarts indemnitaires peuvent être significatifs, y compris au sein d'une même branche d'activité (ex : surveillance aérienne contre surveillance terrestre). Cette remarque fait toutefois fi de la possible cotation des postes et la prise en compte des sujétions particulières dans la fixation des montants d'IFSE.

Un obstacle majeur tient à la capacité de la DGDDI à consacrer des moyens adaptés à un dialogue social souvent difficile. Ces dernières années ont été caractérisées par des tensions fortes, comme en 2019, qui a connu dépôt quasi continu de préavis de grève, entraînant 281 journées de grève et un nombre de grévistes record. Depuis fin 2021, le transfert d'une partie des missions fiscales de la DGDDI à la DGFiP a marqué les relations sociales. La mise en œuvre de l'accord conclu sur ce sujet en avril 2022 est encore en cours et se poursuit jusqu'en 2027.

Selon la direction générale, depuis 2024, les revendications indemnitaires s'intensifient, dans un contexte où émergent de nouvelles formes de conflit social, spontané et issu du terrain (mouvement des maîtres de chien, des moniteurs de tir et de techniques professionnelles de contrôle et d'intervention, des fonctions support informatiques et des ressources humaines). Les agents de la filière surveillance entendent s'inscrire dans le sillage des protocoles de modernisation des ministères de l'intérieur et de la justice, qui se sont accompagnés de mesures statutaires et indemnitaires importantes. Aussi, une négociation sur le passage au RIFSEEP ferait l'objet de fortes pressions pour revoir à la hausse les montants des indemnités perçues par les agents.

A la DGFiP, une large refonte indemnitaire - issue des primes des anciennes directions générales de la comptabilité publique et des impôts – s'est déroulée jusqu'en 2014, et le ministère n'a alors pas souhaité s'engager dans une nouvelle réforme, avec la mise en place du RIFSEEP. L'hostilité des syndicats a incité le ministère à la prudence, dans un contexte par ailleurs de mise en œuvre de réformes d'envergure (déploiement du prélèvement à la source, réorganisation territoriale avec le déploiement du nouveau réseau de proximité, transfert des missions fiscales de la DGDDI vers la DGFIP, etc.).

Comme à la DGDDI, le coût de l'adhésion au RIFSEEP est un frein pour la DGFiP, avec une acuité encore supérieure puisque la direction ne dispose pas de mécanismes de rémunération à la performance. La mise en place d'un CIA ne pourrait donc pas se faire en consolidant des primes variables existantes. Pour les administrateurs de l'État, la direction

indique que la bascule vers le RIFSEEP s'est faite en procédant à une réfaction des barèmes de rémunération fixe pour pouvoir limiter l'impact budgétaire de l'introduction d'une part variable. Elle précise que, pour cette population, la dépense liée au passage au RIFSEEP était de 5 M€ sur une masse salariale de 134 M€ (incluant le CAS Pensions) soit 3,7 %.

Mais une généralisation du CIA supposerait un abondement budgétaire bien supérieur. La DGFiP a ainsi estimé qu'un passage au RIFSEEP pour ses plus de 84 000 agents qui n'en bénéficient pas encore aurait un coût de près de 72 M€ du fait de la seule introduction du CIA. Elle fonde cette modélisation sur un CIA moyen qui irait de 600 € par an pour un agent de catégorie C à 2 000 € par an pour les administrateurs des finances publiques adjoints.

Un tel coût serait difficilement soutenable dans le contexte budgétaire actuel, mais la mise en place du RIFSEEP pourrait se faire progressivement, avec des montants de référence bien plus modestes, au moins dans un premier temps. Il est, en tout état de cause, indispensable que la bascule vers ce régime soit compatible avec la trajectoire des finances publiques.

5 - Une situation des contractuels reflétant celle des fonctionnaires

Les agents contractuels de l'administration centrale du ministère des finances bénéficient d'une part variable, qui relève d'une prime à la performance.

Depuis 2022, et la loi de transformation de la fonction publique qui s'est traduite par l'augmentation du recours aux agents contractuels, les parts variables ont été généralisées pour les agents contractuels de niveaux A et A+ de l'administration centrale. Les montants plafonds de ces parts variables ont été unifiés en tenant compte de la catégorie hiérarchique, des responsabilités fonctionnelles et, le cas échéant, du niveau de rémunération détenu par les agents. En 2023, cette part variable a été étendue aux agents des catégories B et C de l'administration centrale.

L'attribution de la part variable repose sur un principe de modulation, dans la limite du plafond inscrit au contrat de l'agent et de l'enveloppe de la direction. Les critères d'attribution retenus sont les mêmes que pour les fonctionnaires : il est tenu compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir ainsi que de l'atteinte des objectifs fixés, au regard du compte rendu d'entretien professionnel et des réalisations en cours d'année.

A la DGDDI, les agents contractuels encadrants peuvent également bénéficier d'une part variable, définie lors du recrutement ou introduite ultérieurement par avenant dans le cadre d'une réévaluation de la rémunération. Son montant ne peut excéder un mois de rémunération brute de l'agent, voire deux mois pour les agents exerçant un haut niveau de responsabilité. Seuls 31 agents encadrants et experts sur 400 contractuels bénéficient actuellement d'une part variable, pour un coût de 72 000 € en 2025.

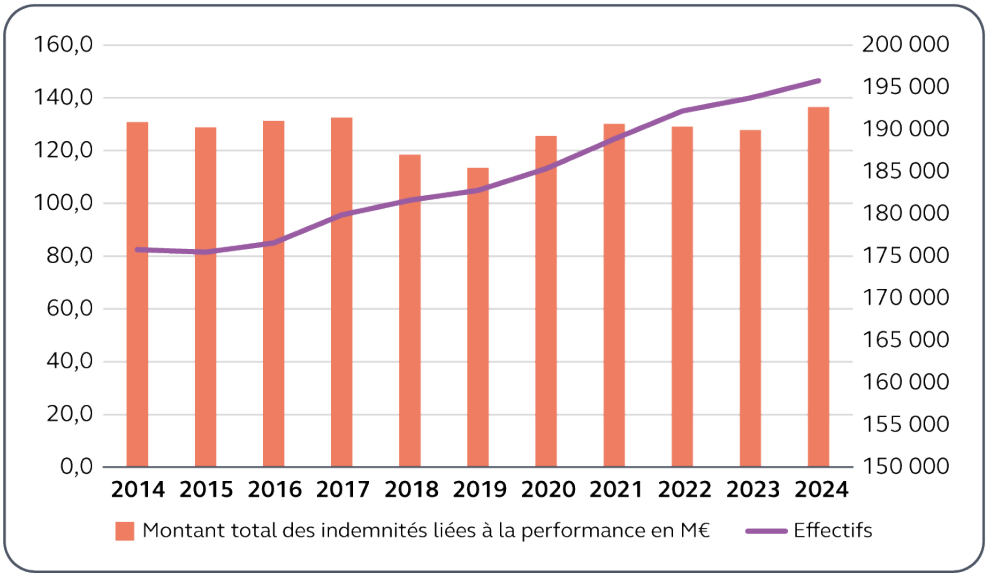
Au total, qu'il s'agisse des fonctionnaires ou des contractuels, les mécanismes de rémunération à la performance ne se sont généralisés qu'au sein de l'administration centrale, pour des montants qui restent modestes. Malgré la volonté politique de généraliser le RIFSEEP, les grandes directions du ministère n'ont pas suivi et maintiennent des rémunérations quasi-exclusivement fixes et décorrélées des résultats.

C - Le ministère de l'intérieur : une politique active avec une extension possible du champ du RIFSEEP

1 - Des montants rehaussés par les primes liées aux résultats exceptionnels et à l'exercice des responsabilités

Les agents du ministère de l'intérieur percevaient en 2024 3 Md€ de primes, dont 339 M€ identifiés comme répondant à un critère de performance. Les primes occupent, de manière générale, une place importante dans la rémunération des personnels de ce ministère, avec un taux moyen de primes dans la rémunération totale des agents de 37 % en 2024, dont seulement 3,75 % en lien avec des critères de performance.

Graphique n° 10 : évolution de la rémunération à la performance et des effectifs au ministère de l'intérieur de 2014 à 2024



Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État et de la classification DGAFP

Les primes à la performance spécifiques à ce ministère concernent en grande partie les corps actifs de la police nationale[60], les personnels administratifs disposant par ailleurs du CIA.

Le montant total des primes à la performance allouées aux agents du ministère de l'intérieur est passé de 128 M€ en 2023 à 339 M € en 2024. L'année 2024 est atypique car la sécurisation des JOP de 2024 a engendré une hausse significative des montants totaux accordés aux différents corps de ce ministère (actifs, administratifs, etc.), au titre des résultats exceptionnels. Comme cela a déjà été souligné, le classement de ce type de prime, qui récompense un engagement exceptionnel évalué de façon collective, dans les rémunérations à la performance, est sujet à caution.

[60] Principalement la prime de résultats exceptionnels et l'indemnité de responsabilité et de performance en faveur des agents des corps de commandement, de conception et de direction de la police nationale (part résultats).

Hormis cet évènement exceptionnel, le coût total des dispositifs de rémunération à la performance est resté relativement stable entre 2014 et 2023, alors que les effectifs ont crû sur la même période de 10,2 %, témoignant d'une relative perte d'importance de la rémunération modulable au ministère de l'intérieur avant l'année 2024.

Tableau n° 7 : évolution du coût des cinq principaux dispositifs de rémunération à la performance du ministère de l'intérieur de 2016 à 2024 (en M€)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
CIA	0,8	29,3	38,8	38,6	39,7	43,6	46,1	46,8	41,0	58,3
Part responsabilité de l'indemnité de responsabilité et de performance (IRP) des agents du corps de commandement de la police nationale	45,6	44,3	43,9	45,4	43,8	43,1	42,1	41,8	43,2	45,5
Prime de résultats exceptionnels (hors prime JOP en 2024)	24,5	24,1	23,3	19,9	15,7	24,4	26,8	26,4	29,8	16,0
Part performance de l'IRP des agents du corps de commandement de la police nationale	3,7	3,6	3,6	3,6	3,6	3,5	4,1	4,1	4,7	6,9
Part résultat de l'IRP des agents du corps de conception et de direction de la police nationale	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,7	2,7	2,9	4,2

Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

Le ministère de l'intérieur compte, en 2024, 23 indemnités fondées sur des critères de performance encore actives, selon le classement effectué par la DGAFP. Le déploiement du CIA à compter de 2016, en faveur notamment des personnels administratifs, se traduit par un doublement du coût de ce dispositif au ministère de l'intérieur entre 2016 et 2024. La part responsabilité de l'indemnité de responsabilité et de performance (IRP) allouée aux fonctionnaires du corps de commandement de la police nationale présente un coût relativement stable entre 2015 et 2024, bien que sa classification comme indemnité basée sur des critères de performance soit discutable. Les parts variables, fondées sur les résultats, la responsabilité et la performance, en faveur des fonctionnaires des corps de commandement, de conception et de direction de la police nationale connaissent aussi une augmentation importante en 2024, principalement, là encore, sous l'effet de la mobilisation de ces personnels dans le cadre des JOP de Paris.

2 - Les personnels du ministère de l'intérieur, hors services de la police nationale : un RIFSEEP généralisé, un effort de modulation

Dans le périmètre du secrétariat général, l'ensemble des agents administratifs, techniques et spécialisés de catégorie A, B et C sont concernés par le RIFSEEP. Seuls les ouvriers d'État, corps mis en extinction, en sont exclus comme les agents actifs de la police nationale et les militaires de la gendarmerie nationale. Quant aux contractuels sur des emplois équivalents à la catégorie A, ils bénéficient d'une part variable représentant au maximum 20 % de la rémunération totale (en moyenne autour de 5 %).

De façon générale, la gestion du RIFSEEP et ainsi la politique d'attribution du CIA est déconcentrée, laissant, au-delà des circulaires annuelles cadrant la méthodologie procédurale et les enveloppes, une assez grande latitude aux gestionnaires de proximité. La latitude de gestion accordée n'exclut pas un fléchage sur certains personnels ou services, par exemple les personnels affectés à la gestion des étrangers ou aux secrétariats généraux communs départementaux (SGCD), qui assurent, sous l'autorité des préfets de département, les fonctions support communes aux préfectures et aux directions départementales interministérielles). Si la modulation est recommandée, en pratique, pour des raisons budgétaires, les gestionnaires voient leur marge assez réduite : pour les agents de catégories B et C, les variations annuelles sont limitées à quelque 20 € sur des montants de référence oscillant entre 500 et 700 €. Pour les catégories A des services déconcentrés par exemple, les modulations peuvent atteindre 50 € sur des montants de référence oscillant entre 900 et 1 200 €.

Pour remédier à la relative modicité des variations du CIA entre agents, et donc aux faibles reconnaissance et incitation qui en découlent, le ministère estime que l'IFSE pourrait être plus utilisé et entend « *réfléchir à mieux revaloriser l'IFSE en fonction du parcours de carrière, de réalisations concrètes sur la durée d'un poste* » : « *le fait de pouvoir garder cette revalorisation serait probablement plus incitatif. Le passage sur des postes exigeants serait aussi mieux valorisé* ». Cette réflexion rejoint une pratique du ministère de l'éducation nationale qui, pour les personnels non enseignants, par exemple les agents des rectorats, utilise la composante expertise de l'IFSE, pour accroître globalement la prise en compte de la performance.

3 - La situation des préfets : des modifications substantielles de la rémunération à la performance pour des modulations limitées

Le RIFSEEP s'applique, depuis le 1er janvier 2018, aux préfets, devenus administrateurs de l'État en vertu de la réforme de l'encadrement supérieur de l'État. Les circulaires interministérielles de février et d'avril 2023 applicables à ce nouveau corps ont encadré leur régime indemnitaire (cf. III du chapitre II). Cela a conduit à une progression significative des plafonds d'IFSE des préfets, entraînant une revalorisation en gestion de 6 % en 2024, sans pour autant atteindre les plafonds fixés pour leurs niveaux d'emploi.

La principale modification de leur régime indemnitaire concerne sa composante variable. Avant 2023, les préfets ne percevaient qu'une part ministérielle du CIA pour laquelle six montants maximaux annuels de CIA pour groupe de fonctions ont été définis. Une part complémentaire liée à l'évaluation d'objectifs interministériels a été ajoutée en 2023. De nouveaux plafonds règlementaires, supérieurs, ont été définis dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique. Par rapport aux autres cadres dirigeants, les préfets bénéficient d'une majoration de 13 % pour le plafond des emplois relevant du premier niveau et 14 % pour les emplois du second niveau, englobant les deux parts ministérielle et interministérielle. Ils s'établissent respectivement à 56 555 € et à 50 255 € (cf. tableau n° 8).

La part ministérielle du CIA repose sur plusieurs critères : atteinte des résultats définis annuellement, valeur professionnelle, investissement personnel, capacité à travailler en équipe, contribution au collectif de travail et à la performance de l'action menée. Sont également prises en compte les connaissances techniques, la capacité d'adaptation et de coopération avec les partenaires, l'implication dans les projets du service et la participation active aux missions. Les

situations spécifiques accroissant la charge de travail ou une exposition particulière peuvent en outre être considérées. Ces critères, nombreux et généraux, produisent plutôt une grande indifférenciation des niveaux de CIA. Par conséquent, la modulation du CIA est limitée pour les préfets du deuxième niveau d'emploi et inexistante pour ceux du premier niveau.

Quant à la part interministérielle, elle comprend plusieurs composantes qui ne sont pas encore stabilisées. Pour le premier versement en 2023 au titre de l'année 2022, le montant du CIA interministériel correspondait pour les deux tiers du montant plafond à la mise en œuvre des politiques prioritaires du gouvernement (PPG) et pour un tiers aux projets structurants. Le montant du CIA résultait des taux de réalisation d'un panel de PPG, taux calculés à partir d'indicateurs par département et par région, dans un dispositif de suivi du degré d'avancement des politiques prioritaires du gouvernement, dit Pilote. Le degré de différenciation de cette part du CIA selon les préfets n'a pas pu être apprécié.

L'enquête spécifique (en cours) sur la gestion du corps préfectoral menée par la Cour des comptes mettrait en évidence certaines limites de la part variable interministérielle : notamment du fait d'un nombre trop important d'objectifs au titre des PPG les rendant peu pilotables par les préfets, et de la double appréciation de la manière de servir en raison de l'existence des deux parts au sein du CIA, relevant d'autorités différentes (ministère de l'intérieur et processus interministériel). En outre, la Cour a noté que le degré d'information des préfets sur leur condition d'évaluation était à améliorer : d'une part, les notifications des CIA sont des courriers-types qui ne motivent pas les évolutions du montant de la prime ; d'autre part, les déterminants de la part interministérielle devraient être mieux portés à la connaissance des préfets de département.

4 - Les personnels de la police nationale : un régime proche du RIFSEEP pour les fonctions d'encadrement et de conception de la police nationale

Comme mentionné précédemment, les principales primes du ministère de l'intérieur en montant, classées dans le registre de la performance, concernent les agents de la police nationale : PRE en faveur des agents appartenant à un corps actif, administratif, technique ou scientifique de la police nationale ; IRP « responsabilité » allouée aux fonctionnaires du corps de commandement de la police nationale ; IRP « performance » allouée aux fonctionnaires du corps de commandement de la police nationale ; IRP allouée aux fonctionnaires du corps de conception et de direction de la police nationale ; CIA en faveur des fonctionnaires de la police technique et scientifique de la police nationale. À elles seules, ces cinq primes ont représenté, en 2023 et 2024, respectivement 60 % et 80 % des primes liées à la performance.

Or s'il est indéniable que la PRE est fondée sur des critères de résultats, sa multiplication presque par dix entre 2023 et 2024 (de 29,8 M€ à 218,8 M€) ne trouve sa justification que dans l'engagement des effectifs des forces de l'ordre pour la tenue des JOP. En pratique, il s'est agi de compenser des sujétions exceptionnelles de service. Preuve en est que la circulaire du 10 avril 2024, qui précise les conditions d'attribution de la prime, forfaitise les niveaux de prime de 1 000 € à 1 900 € selon le degré des contraintes subies par les agents (localisation, perte des périodes de congé, durée, etc.).

Hormis cette période exceptionnelle, la gestion courante de cette prime, déconcentrée car dans les mains des chefs de service pour sa distribution, est déterminée en fonction des résultats

mesurés à partir d'indicateurs préalablement définis par la direction générale. La part « *petite équipe* », la plus importante à côté d'un volet individuel, est destinée à l'ensemble des fonctionnaires d'un service concourant à l'accomplissement d'une même mission ou agissant dans le cadre d'une équipe constituée dans un but particulier. Les critères sont la réalisation par la « *petite équipe* » de résultats exceptionnels dans le traitement collectif d'affaires particulièrement complexes ou la contribution jugée remarquable dans tous les domaines opérationnels, administratifs et de soutien, techniques et scientifiques.

Le volet individuel de la PRE se présente sous la forme de récompenses ciblées : résultats exceptionnels dans le traitement d'affaires particulièrement complexes, implication personnelle exceptionnelle dans l'accomplissement de ses fonctions.

Quant aux IRP, elles comportent des parts liées aux résultats mais celles-ci sont plafonnées en proportion par rapport à une part dite fonctionnelle. Ainsi pour les fonctionnaires des corps de commandement (capitaines, commandants), la moyenne annuelle par grade et emploi des montants individuels attribués au titre des résultats ne peut excéder 30 % du plafond réglementaire de la part fonctionnelle. Pour ceux des corps de conception et de direction (commissaires), le ratio est identique. Pour les fonctionnaires de la police technique et scientifique qui peuvent bénéficier d'un « *complément indemnitaire annuel tenant compte de la valeur professionnelle et de la manière de servir »,* ce complément ne peut dépasser 8 à 14 % du plafond de l'indemnité de police technique et scientifique.

Les modalités de ces deux dernières primes ne sont pas éloignées du RIFSEEP, en réservant une part majoritaire aux montants alloués au titre de l'exercice de responsabilités et en plafonnant la fraction liée aux résultats, en proportion du socle fonctionnel. Aussi, il serait assez aisé pour le ministère de l'intérieur d'élargir le champ du RIFSEEP à ces catégories d'agents des forces de sécurité, à condition de transposer la part liée aux résultats en CIA, sans les intégrer dans l'IFSE.

III - L'encadrement supérieur de l'État : une généralisation du RIFSEEP en voie d'être atteinte, une modulation encadrée mais réelle

Une réforme de grande ampleur de la gestion des cadres et des emplois supérieurs de la fonction publique d'État a été mise en œuvre à partir de juin 2021.

Elle a concerné près de 5 500 fonctionnaires, regroupés dans un corps unique interministériel, celui des administrateurs de l'État, antérieurement répartis dans 16 corps. Deux corps, dont celui des administrateurs civils, ont été supprimés sans possibilité pour les agents de s'y maintenir et 3 000 fonctionnaires relevant de 14 corps mis en extinction ont pu exercer avant la fin de l'année 2023 leur droit d'option pour basculer dans le corps des administrateurs de l'État ou conserver leurs conditions antérieures de gestion. L'ensemble de ces agents est soumis au RIFSEEP, y compris ceux qui auparavant n'en bénéficiaient pas.

En 2025, la question du statut futur des corps supérieurs techniques de l'État, concernant près de 5 000 fonctionnaires, est en cours de traitement, comportant un volet indemnitaire. De même cette année doit être réexaminé le régime indemnitaire des corps juridictionnels

(juridictions administratives et financières hors corps judicaires), soit environ 2 000 fonctionnaires. Ces revalorisations s'accompagneront du passage au RIFSEEP.

La reforme a concerné les dimensions statutaire, indiciaire et indemnitaire de cette gestion (III.A). Cette réforme a eu pour ambition de favoriser la mobilité interministérielle et la prise de responsabilités en améliorant l'attractivité salariale des carrières publiques, en harmonisant et en revalorisant de façon significative le régime indemnitaire des emplois fonctionnels supérieurs (III.B et III.C).

A - Le nouveau régime indemnitaire des administrateurs de l'État : une différenciation des niveaux indemnitaires au bénéfice des postes à haute responsabilité

La nouvelle grille indiciaire du corps des administrateurs de l'État a rehaussé en moyenne de 4,7 % la rémunération brute mensuelle des cadres supérieurs de l'État au moment de leur reclassement, tout en leur offrant des perspectives de carrière globalement améliorées. Le coût de la partie indiciaire de cette réforme est relativement modeste, de l'ordre de 10 M€. En fait, c'est la définition d'un nouveau régime indemnitaire, et sa revalorisation, qui constitueront les principaux leviers de la réforme pour harmoniser les niveaux de rémunération, récompenser les prises de responsabilité et enfin rendre plus attractive la fonction publique.

Comprendre la mise en œuvre de ce nouveau régime indemnitaire exige de décrire le nouveau mode de classement des effectifs et emplois supérieurs de l'État, qui repose sur trois grades (et un transitoire), quatre groupes et quatre niveaux d'emplois supérieurs (cf. encadré ci-dessous).

Le nouveau cadre de gestion des agents supérieurs de l'État

La rémunération des fonctionnaires est composée d'un traitement indiciaire, qui évolue en fonction de l'ancienneté, et d'un régime indemnitaire, qui récompense l'exercice de responsabilités supplémentaires. Pour le traitement indiciaire, les grilles des anciens corps ont été remplacées par une grille indiciaire unique des administrateurs de l'État. La grille est divisée en trois grades subdivisés en nombreux échelons : 30 pour le premier grade, 32 pour le deuxième, 30 pour le troisième[61]. Elle comporte aussi un grade temporaire dit transitoire.

[61] L'ancienne grille d'administrateur civil comptait neuf échelons, celle d'administrateur civil hors classe huit échelons, et celle d'administrateur général cinq échelons et un échelon spécial.

La progression dans les grades intervient au gré de promotions, subordonnées à l'accomplissement d'une mobilité[62]. Le troisième grade, le plus élevé, qui a été créé à vide, permet d'accéder à un traitement supérieur au plafond actuel des corps, en particulier de ceux placés en extinction[63]. Les conditions et les proportions d'accès au troisième grade sont restrictives (il regroupe de l'ordre de 2 % de l'ensemble des agents). Le grade transitoire, au plafond légèrement inférieur à celui du troisième grade, a été créé pour reclasser temporairement certains agents (administrateurs généraux, contrôleurs généraux et inspecteurs généraux) et son accès a été fermé fin 2023, une fois ces agents reclassés.

Quatre niveaux d'emplois fonctionnels[64] supérieurs de l'État ont été créés, le quatrième, qui est le plus bas, évoluant au même rythme que l'ancienne grille des administrateurs de l'État[65].

Enfin a été introduite la notion de « groupe », qui n'a pas de base règlementaire, pour arrêter le régime indemnitaire des administrateurs de l'État, classés selon les grades, qui n'occupent pas d'emplois fonctionnels. Il existe quatre niveaux de groupe.

Au total la réforme de la haute fonction publique comporte trois notions différentes avec leur échelle propre (grade, groupe et emploi), dont deux (groupe et emploi) cadrent le régime indemnitaire alors que le grade fonde la rémunération indiciaire.

Les modalités de mise en œuvre du RIFSEEP pour les administrateurs de l'État ont été précisées aux ministères par des circulaires interministérielles de février et d'avril 2023. Elles ont revalorisé sensiblement les plafonds de l'IFSE et du CIA, notamment pour prendre en compte les niveaux indemnitaires de certains agents en fin de carrière des corps mis en extinction : les emplois fonctionnels les plus élevés voient leurs plafonds relevés de 95 % et les moins élevés de 31 %. Les plafonds des agents n'occupant pas d'emplois fonctionnels (groupe) ne sont revalorisés qu'entre 26 % et 7 %. Ces écarts sont conformes à l'esprit de la réforme qui vise à mieux reconnaître les prises de responsabilités.

[62] Peuvent être nommés au choix au troisième grade les administrateurs de l'État du deuxième grade justifiant de dix ans de services depuis leur nomination au deuxième grade.

[63] L'indice brut sommital de 2074 correspond à une « hors échelle G » complétée de 70 points. Les « hors échelle » étaient utilisés pour désigner les derniers échelons d'une grille. Le traitement croît avec la lettre. Ainsi, le dernier échelon de la grille des administrateurs civils généraux était la « hors échelle C », sauf pour l'échelon spécial à la « hors échelle D ». La grille des administrateurs civils « hors classe » (qui équivaut désormais au deuxième grade) terminait à la « hors échelle B bis ».

[64] Emplois de direction, d'encadrement ou d'expertise, pourvus par voie de détachement ou d'intégration directe, qui ne sont pas rattachés à un grade spécifique.

[65] Niveau 4 : directeurs de projet, experts de haut niveau (groupe III), directeurs d'administration territoriale des groupes III à V ; niveau 3 : emplois de direction de la DGFiP relevant des groupes IV et V, emplois d'inspection générale ou de contrôle relevant du groupe II, directeur d'administration territoriale des groupes I et II, ministre conseiller pour les affaires économiques, expert de haut niveau de groupe I ou II, directeur de projet, sous-directeur, chef de service ; niveau 2 : autres emplois à la décision du Gouvernement, emplois d'inspection générale ou de contrôle relevant du groupe I, emplois de direction de la DGFiP relevant des groupes II, III et IV ; niveau 1 : secrétaire général de ministère, directeur général d'administration centrale et directeur d'administration centrale chargé d'une politique interministérielle, chef d'un service d'inspection générale ou de contrôle, emplois de direction de la DGFiP relevant du groupe I.

Tableau n° 8 : plafonds des IFSE et CIA selon les groupes et emplois supérieurs des administrateurs de l'État

Administrateurs de l'État			*Emplois supérieurs de l'État*		
Groupe	**IFSE**	**CIA**	**Niveau**	**IFSE**	**CIA**
1	63 000 €	15 750 €	1	115 000 €	50 000 €
2	57 200 €	14 300 €	2	101 000 €	44 000 €
3	51 200 €	12 800 €	3	77 000 €	33 000 €
4	45 400 €	11 350 €	4	63 000 €	27 000 €

Source : Circulaire du 7 février 2023 de la Première ministre

Si ces plafonds ont été arrêtés pour limiter les difficultés lors de la mise en œuvre de la réforme, notamment pour intégrer les administrateurs généraux des finances publiques occupant des postes de directeurs régionaux, ils n'ont pas vocation à être systématiquement atteints. Le coût de la reforme indemnitaire a été estimé lors de sa mise en œuvre à 18 M€, dont une part importante a concerné les emplois de direction de l'administration territoriale de l'État et le corps préfectoral (soit 6,4 M€).

En vue d'harmoniser les pratiques pour l'application du tableau de référence des plafonds et planchers, une gouvernance des rémunérations a été mise en place au niveau interministériel par la création d'un comité d'harmonisation interministériel du régime indemnitaire (décret du 23 novembre 2022). Le décret prévoit que ce comité dispose de prérogatives importantes : il se réunit au moins une fois par an et assure, pour chaque type d'emploi, la cohérence des niveaux des montants servis au titre de l'IFSE et du CIA, ainsi que leur évolution dans le temps. Il examine les critères ministériels de fixation de l'IFSE à l'entrée dans l'emploi et d'évolution de l'IFSE, en tenant compte des barèmes et de la cartographie des postes. Il assure également un contrôle du respect des critères d'appréciation des montants à attribuer au titre du CIA. Il était prévu que le comité d'harmonisation produise un bilan annuel du régime indemnitaire servi aux emplois supérieurs de l'État.

Or ce comité n'a jamais été installé. Si la circulaire du 28 avril 2023 mentionne son existence [66], reprenant *in extenso* ses compétences prévues dans le décret de novembre 2022, le comité n'a jamais existé, n'ayant ni été composé, ni *a fortiori* installé. Pour autant, des instances se sont mises en place qui remplissent *de facto* sa mission.

[66] « *Un comité d'harmonisation interministériel du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel des emplois supérieurs est institué auprès du Premier ministre dans les conditions prévues à l'article 3 du décret n° 2022-1455 du 23 novembre 2022 portant diverses dispositions applicables à certains emplois supérieurs de la fonction publique de l'État. Ce comité, qui se réunit au moins une fois par an, examine pour chaque type d'emploi la cohérence de la répartition et les niveaux des montants servis au titre de l'IFSE et du CIA, ainsi que leur évolution dans le temps. Il est destinataire des bilans produits annuellement par les comités de rémunération ministériels. Il examine les critères ministériels de fixation de l'IFSE à l'entrée dans l'emploi et d'évolution de l'IFSE, en tenant compte des barèmes et de la cartographie des postes. Il assure également un contrôle du respect des critères d'appréciation des montants à attribuer au titre du CIA. Le comité d'harmonisation produit un bilan annuel du régime indemnitaire servi aux emplois supérieurs de l'État, présentant notamment les éléments permettant de mesurer l'impact des dispositifs indemnitaires sur l'égalité salariale entre les femmes et les hommes. Ce bilan est présenté à la formation spécialisée pour l'encadrement supérieur du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État.* ».

B - La mise en place de la réforme : une modulation effective mais encadrée des primes, des disparités persistantes entre ministères

La délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE) a été créée en 2022 pour mettre en œuvre la nouvelle politique des ressources humaines des cadres supérieurs et dirigeants de l'État[67]. Elle est statutairement « *associée à la préparation des projets de textes relatifs aux corps, emplois et règles de rémunération des fonctionnaires et agents contractuels relevant de l'encadrement supérieur et dirigeant de l'État* »[68]. Elle n'est cependant pas gestionnaire directe et donc prescriptrice de la politique de rémunération de ces agents, même si son rôle est de veiller à l'harmonisation des modalités de rémunération pour assurer l'effectivité de l'interministérialité de la gestion des administrateurs de l'État. Ainsi, bien que participant au comité des secrétaires généraux siégeant en tant que comité d'harmonisation interministériel des rémunérations, elle ne dispose pas d'accès direct aux données de paye, contrairement à la DGAFP ou à la direction du budget.

La circulaire du 28 avril 2023 a mis en place les modalités d'application du RIFSEEP pour les administrateurs de l'État, selon une gouvernance à deux niveaux.

Sur le plan interministériel, un comité[69] examine annuellement, au regard de critères d'harmonisation, la cohérence des niveaux de montant des IFSE et CIA, ainsi que leur évolution dans le temps, et contrôle par ailleurs le respect des critères d'appréciation des montants à attribuer au titre du CIA. La circulaire dispose aussi que le réexamen de l'IFSE intervient tous les deux ans.

Au niveau ministériel, a été instauré un comité des rémunérations qui se réunit une fois par an sous l'égide du secrétaire général du ministère concerné. Ce comité donne un avis sur les montants de CIA susceptibles d'être attribués par les services ministériels. Deux comités peuvent être instaurés, l'un pour les deux premiers niveaux, un pour les deux derniers.

Les critères de cadrage du CIA sont calqués sur la définition générale du RIFSEEP. En revanche une adaptation par métiers de l'encadrement supérieur a été prévue pour certains emplois.

De façon générale, le niveau de CIA des emplois supérieurs, notamment des directeurs d'administration centrale, doit tenir compte de l'atteinte des objectifs fixés dans une lettre d'objectifs ou de missions, prévue dans la circulaire selon un rythme annuel. Or dans certains ministères, notamment au ministère de l'éducation nationale (cf. *supra*), ces lettres font défaut.

Enfin la circulaire précise deux points importants : d'une part le niveau de CIA n'est, en théorie, pas reconductible, d'autre part « *l'ensemble de l'amplitude de la fourchette des montants de CIA* » doit être utilisé en vue d'individualiser et moduler l'indemnité.

---

[67] Soit 19 000 personnes environ, dont 957 occupent des emplois de cadre dirigeant : directeurs d'administration centrale, préfets, ambassadeurs, recteurs, dirigeants d'établissements publics, etc. ; environ 4 400 occupent des emplois fonctionnels de direction : chef de service, sous-directeurs, sous-préfets, emplois DATE, emplois de direction de la DGFIP, emplois de direction des services pénitentiaires, directeurs académiques des services de l'Éducation nationale, fonctions exécutives de haut niveau en établissements publics, etc. ; et environ 570 qui occupent des emplois fonctionnels dans les services d'inspection et de contrôle.

[68] Article 2 du décret n° 2021-1775 du 24 décembre 2021.

[69] Qui n'est pas celui prévu par le décret du 23 novembre 2022.

En fait, les marges d'amplitude pour l'individualisation laissées aux autorités décisionnaires sont restreintes. D'une part, la distribution de l'IFSE et du CIA est encadrée par des quotas. Ainsi le comité d'harmonisation des rémunérations des emplois supérieurs de l'État du 18 mars 2024 a défini des couloirs de rémunération pour l'IFSE et le CIA, avec une borne basse en dessous de laquelle se trouvent au moins 25 % des agents, une borne haute au-delà de laquelle peuvent se situer 25 % des agents, les 50 % restants devant être contenus entre ces deux bornes. D'autre part, les décisions annuelles d'harmonisation conduisent, sauf cas exceptionnel, à ce que les plafonds ne soient pas atteints.

À titre d'exemple, en ce qui concerne les emplois de niveau 3, le tableau suivant montre que, pour les emplois de sous directeurs et chefs de service, l'amplitude possible du CIA est limitée et en deçà du plafond.

Tableau n° 9 : plafonds des CIA des sous directeurs et chefs de service d'administration centrale pour 2024

Emploi	Borne basse (CIA)	Borne haute (CIA)	Plafond réglementaire
Sous-directeur	8 000 €	11 000 €	33000 €
Chef de service	9 000 €	15 000 €	33 000 €

Source : comité d'harmonisation des rémunérations des emplois supérieurs de l'État du 18 mars 2024

La situation des directeurs d'administration centrale (DAC) fait l'objet d'un encadrement différent, ouvrant la possibilité d'une amplitude élargie, pouvant aller jusqu'à atteindre le plafond règlementaire du CIA. L'instruction du comité d'harmonisation donne « *un montant de référence du CIA commun de 33 000 € pour les DAC de 1er niveau et 29 000 € pour le 2nd niveau* », montants certes inférieurs aux plafonds réglementaires de ces emplois mais susceptibles « *d'une modulation de 0 à 150 %, permettant d'aller au plafond règlementaire* ».

En mars 2025, un bilan des rémunérations indemnitaires servies aux administrateurs de l'État et aux agents occupant des emplois supérieurs au titre de l'année 2024, a été présenté au comité des secrétaires généraux des ministères.

Ce bilan fait apparaître quatre résultats majeurs dans l'application du RIFSEEP en 2024 pour le corps des administrateurs de l'État : l'encadrement a été respecté à quelques rares exceptions près, les disparités entre ministères restent importantes tant pour l'IFSE que le CIA, les montants servis au titre de l'IFSE par les ministères financiers et les services du premier ministre sont globalement dans la borne haute de la fourchette interministérielle, voire tangentent les niveaux règlementaires, enfin la dispersion du CIA (la partie la plus modulable du RIFSEEP) est importante avec cependant une distorsion à la hausse pour les ministères financiers.

Les directeurs d'administration centrale de niveau 2 bénéficient de CIA dont les montants sont plutôt inférieurs à la cible. La dispersion des montants est plus importante pour les directeurs de niveau 1, attestant qu'un effort de différenciation a été entrepris pour les emplois les plus élevés.

Le dispositif actuel est encore en cours de déploiement, l'administration s'est donnée en 2025 les objectifs suivants (extraits du compte rendu du comité d'harmonisation des rémunérations des emplois supérieurs de l'État du 18 mars 2024) pour unifier les pratiques ministérielles :

- fixer cinq ou six objectifs annuels maximum, avec des indicateurs et un calendrier de réalisation, ainsi qu'une pondération de ces objectifs permettant de déterminer un taux d'atteinte des résultats. Les compétences managériales seront évaluées en s'appuyant sur le nouveau référentiel de la DIESE ;
- proposer des montants « cibles » individualisés, sous l'autorité des secrétaires généraux des ministères, en cartographiant les emplois et en distinguant les emplois de directeurs d'administration centrale ;
- examiner dans le cadre du comité la dispersion et donc la modulation effective des montants de CIA proposés en % des taux cibles ;
- réviser les IFSE des DAC tous les deux ans, en visant une convergence compatible avec le couloir de rémunération arbitré.

C - Les effets du passage au RIFSEEP depuis 2020 pour un panel d'administrateurs et d'emplois supérieurs de l'État

La Cour a procédé à une analyse de l'évolution de la rémunération moyenne de 972 administrateurs de l'État (AE), dont il était possible de suivre l'évolution du régime indemnitaire depuis 2020, malgré les changements de statut[70]. Pour cet échantillon, en 2024, 98 % des AE étaient soumis au RIFSEEP. Ce taux a fortement progressé au cours de la période, puisqu'il n'était que de 69 % en 2020. La progression est surtout notable en 2023 et 2024.

Tableau n° 10 : montants moyens des composants du RIFSEEP pour les administrateurs de l'État et taux de croissance annuel moyen 2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024	TCAM[71]
IFSE et garantie indemnitaire	33 631	34 425	36 662	42 439	45 328	7,7 %
CIA	4 295	4 478	4 524	3 258	5 036	4,1 %
Part des agents percevant le CIA	73,8 %	76,2 %	77,7 %	42,6 %	80,4 %	
Part du CIA dans le RIFSEEP	12,8 %	13,0 %	12,3 %	7,7 %	11,1 %	
Part des agents passés au RIFSEEP	68,7 %	69,0 %	71,9 %	89,2 %	97,9 %	

Source : Cour des comptes à partir des données de paie de l'État

Le montant moyen du CIA versé aux agents a crû sur la période, mais baissé en 2023. Cette baisse est liée à la forte chute de la part des administrateurs de l'État percevant un CIA, passée de 77,7 % en 2022 à 42,6 % en 2023. Elle est en partie liée à des changements dans les dates de versement du CIA : par exemple le CIA 2023 des préfets a été versé en janvier 2024.

Globalement, on constate un tassement de la part moyenne du CIA dans le RIFSEEP sur la période. Cette part (11,1 % en 2024) n'est que légèrement supérieure à la moyenne de l'ensemble des fonctionnaires de l'État, ce qui peut paraître étonnant pour cette catégorie

[70] Agents présents en paie en décembre 2024, avec un des grades du corps des administrateurs de l'État, et également présents en paie sur les exercices 2020 à 2023, quel que soit leurs corps et grade.
[71] Taux de croissance annuel moyen.

d'agents pour lesquels le CIA pourrait être attendu à un niveau plus élevé en raison de la nature plus individualisable des objectifs pour des missions et des responsabilités bien identifiées.

Lorsque le panel est ciblé sur les emplois du plus haut niveau (niveau 1), les parts du CIA deviennent beaucoup plus importantes, conformément à l'ambition de la réforme qui était de récompenser plus nettement l'occupation de postes à haute responsabilité : ainsi le CIA représente jusqu'à 19 % et 18 % des rémunérations totales (et pas uniquement de la part indemnitaire) des préfets de niveau 1 et des secrétaires généraux des ministères. Comme cela a été mentionné, pour certains emplois supérieurs comme ceux des recteurs, il reste en deçà.

En conclusion, la réforme a été à la fois l'occasion de généraliser le RIFSEEP et de différencier avec une forte amplitude sa composante « performance » selon les niveaux de responsabilité, au bénéfice des deux niveaux les plus élevés.

CONCLUSION

La part des rémunérations liées à la performance dans la fonction publique d'État est marginale et en régression depuis 2014, malgré l'instauration du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Les dispositifs indemnitaires restent complexes, les pratiques entre les ministères diverses, et les agents contractuels – dont le nombre augmente – restent le plus souvent exclus de ces dispositifs. Le RIFSEEP n'a par ailleurs pas contribué à résorber les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes.

L'analyse des pratiques ministérielles révèle en effet des disparités importantes dans la mise en œuvre de la rémunération à la performance.

Au ministère de l'éducation nationale, si le RIFSEEP s'est généralisé pour les personnels non enseignants, les dispositifs de revalorisation salariale et d'avancement des enseignants n'incorporent pas de critères de performance.

Au ministère de l'économie et des finances, la rémunération à la performance est marginale dans les grandes directions à réseau. Le déploiement du RIFSEEP stagne du fait de la complexité des dispositifs indemnitaires existants, des contraintes budgétaires et des résistances syndicales.

Le ministère de l'intérieur se distingue par une politique plus active. La généralisation du RIFSEEP aux personnels administratifs et techniques est achevée, et des réflexions sont en cours pour étendre ce régime aux personnels de la police nationale.

Ces différences soulignent la nécessité d'une approche plus cohérente et coordonnée au niveau interministériel, soutenue par une évaluation régulière des dispositifs.

La réforme de la gestion des emplois supérieurs de l'État a permis quant à elle une généralisation progressive du RIFSEEP pour ce type d'emplois, avec une modulation encadrée mais réelle des primes. Initiée en 2021, elle a concerné près de 5 500 fonctionnaires et s'est accompagnée d'une revalorisation significative du régime indemnitaire pour améliorer l'attractivité des postes à responsabilité et faciliter les mobilités interministérielles. La mise en application récente de la réforme est caractérisée par une forte progression de la part variable, en proportion et en montant, pour les emplois supérieurs, des modulations significatives des niveaux de primes et la persistance des écarts entre ministères.

Ainsi, les résultats obtenus montrent une mise en œuvre effective du dispositif, mais la nécessité d'une harmonisation plus poussée des pratiques. Les objectifs fixés pour 2025, visant à unifier les pratiques ministérielles et à renforcer la différenciation des rémunérations, devraient permettre d'optimiser l'impact du RIFSEEP sur les cadres supérieurs.

Chapitre III

Une relance indispensable pour simplifier les régimes indemnitaires et généraliser la reconnaissance de la performance

Le double constat de la stagnation de la mise en place du RIFSEEP comme de la régression des montants consacrés à la rémunération à la performance conduit à préconiser une relance du dispositif en vue de sa généralisation (I). Au-delà de sa conformité à un décret datant de plus de dix ans, celle-ci présente de nombreux avantages en gestion, en simplifiant et harmonisant les régimes indemnitaires, en donnant plus d'équité au système de rémunération des agents publics, et en le rendant plus attractif pour les agents les plus engagés.

Cette relance devrait passer par une révision partielle du dispositif RIFSEEP lui-même (II), par plus de transparence quant aux modalités de gestion envers les agents (III) et enfin par un pilotage interministériel revivifié (IV).

Ces constats débouchent sur cinq recommandations.

I - Achever l'application du RIFSEEP et de son volet lié à la performance, dix ans après son instauration

Relancer l'obligation de mettre en œuvre le RIFSEEP, c'est à la fois simplifier les régimes indemnitaires et accroître leur dimension variable (A) tout en utilisant à cet effet le levier des revalorisations salariales, levier insuffisamment mis en œuvre jusqu'à présent (B).

A - Rendre de nouveau obligatoire le passage au RIFSEEP, enjeu pour la mobilité au sein de la fonction publique

La généralisation du RIFSEEP, dix ans après son instauration, n'est pas achevée. Si ces deux dernières années ont accéléré son extension dans la haute fonction publique, grâce essentiellement à la création du corps des administrateurs de l'État, des pans entiers de la fonction publique d'État restent en dehors de ce mouvement. Or, le passage au RIFSEEP a deux effets : catalyser la rémunération à la performance et simplifier le régime indemnitaire des agents de l'État.

Le dénombrement des indemnités versées aux agents de l'État a montré que, malgré la montée en puissance du RIFSEEP qui aurait dû en réduire le nombre, celui-ci a seulement été stabilisé : on dénombrait 942 indemnités en 2014 et 943 en 2024. Ce constat masque des mouvements d'ampleur avec, chaque année, des dizaines d'indemnités créées et d'autres supprimées. Au total, 1 359 rubriques de paie différentes ont été utilisées entre 2014 et 2024. Deux ministères ont augmenté le nombre de leurs indemnités depuis 2014 : de 286 à 335 pour l'éducation nationale, de 278 à 304 pour l'intérieur.

Quant aux seules primes considérées comme liées à la performance, leur nombre a diminué, passant de 73 en 2014 à 54 en 2024, attestant de l'effet de substitution du CIA lors du passage au RIFSEEP. Cette baisse n'est pas seulement la résultante d'une simplification du paysage indemnitaire, mais traduit aussi une réduction de la place de la rémunération à la performance dans la politique salariale de l'État dont les montants diminuent de 619 M€ en 2014 à 560 M€ en 2023 (-9,4 %), la part relative des primes à la performance passant de 5,6 % du total indemnitaire en 2014 à 3,5 % en 2023. Au total, dix ans après l'instauration du CIA, 54 primes classées comme liées à la performance des agents demeurent.

Au-delà de ce constat global, des pans entiers de l'administration d'État restent en dehors du dispositif RIFSEEP, sans que des spécificités professionnelles marquées le justifient toujours. Ainsi, la plupart des agents de la DGFIP, qui sont des agents administratifs, ne sont toujours pas concernés par ce régime, ni même par l'existence d'un régime indemnitaire incorporant la prise en compte de leur performance. Si des spécificités peuvent être retenues pour les agents de la DGDDI, rien ne s'oppose à ce que tous ses cadres supérieurs relèvent du RIFSEEP, à l'instar de ce qu'il serait possible de faire pour les personnels d'encadrement et de conception de la police nationale. À titre d'exemple, si les spécificités du métier d'enseignant requièrent des préalables en termes de mise en place de dispositifs d'évaluation avant la création d'un régime indemnitaire, cela n'a pas empêché que les fonctions d'encadrement ou d'inspection du système éducatif basculent dans le dispositif du RIFSEEP.

Le ministère de l'économie et des finances souligne l'important travail technique de cotation des postes que supposera l'adhésion au RIFSEEP, afin de les classer dans les différents groupes d'IFSE :

- à la DGDDI, l'exercice consisterait à intégrer à l'IFSE les nombreux barèmes indemnitaires actuels valorisant l'exercice de responsabilités et de missions spécifiques, ou l'exposition à certaines sujétions, afin de permettre une différenciation des montants servis à l'intérieur de chaque groupe d'IFSE ;
- à la DGCCRF, la diversité des métiers et des missions exercés, mais aussi la taille hétérogène des équipes, notamment dans les services déconcentrés, rendra également complexe l'exercice de cotation des emplois. L'exercice de cotation serait par ailleurs complexifié du fait que la majorité des emplois sont implantés dans des directions départementales et régionales au sein de l'administration territoriale de l'État, supposant un important travail de coordination pour parvenir à une cotation cohérente entre services déconcentrés.

Le ministère souligne que la bascule vers le RIFSEEP exigerait donc un travail technique d'envergure, constituant une charge de travail importante pour les équipes, dont l'intérêt serait limité s'il conduisait simplement à reproduire la multiplicité des barèmes existants au sein des groupes d'IFSE.

La mise en place du RIFSEEP passe par une politique de simplification des régimes indemnitaires, qui, sans viser une homogénéité totale, apporterait une plus grande clarté. Le basculement dans ce régime présente aussi un grand intérêt pour la mobilité des agents. Le RIFSEEP offre une matrice qui permet une comparaison plus facile entre les administrations et une transparence accrue. Sans gommer de légitimes spécificités qui peuvent être reprises dans la fixation de l'IFSE et du CIA, ce cadre commun facilite une harmonisation progressive pour des fonctions ou des métiers parfois proches, voire identiques.

La DGAFP souhaite remettre les perspectives d'adhésion au RIFSEEP au cœur des conférences stratégiques des ressources humaines avec les départements ministériels du premier trimestre 2026.

⁂

La Cour estime que le caractère universel du régime qui avait prévalu au moment de sa création, en 2014, devrait être réintroduit pour tous les fonctionnaires qui bénéficient d'une évaluation annuelle.

À cette occasion, elle recommande aussi de clarifier les conditions de transposition des indemnités existantes, posées à l'article 6 du décret de 2014[72], afin que les primes à la performance existantes intègrent le CIA et ne soient pas intégrées dans l'IFSE, ce qui éviterait des évolutions inflationnistes. Lorsque le CIA est déjà en place, elle estime qu'il s'agirait d'accroître sa part au sein de la rémunération dans la limite de ses plafonds, au détriment d'une augmentation de l'IFSE.

La Cour recommande donc, dès 2026, de modifier le décret portant création du RIFSEEP pour rendre de nouveau obligatoire l'adhésion à ce régime indemnitaire pour tous les agents bénéficiant d'une évaluation annuelle, et d'y intégrer systématiquement un CIA afin de valoriser la performance.

B - Lier revalorisations indemnitaires et passage au RIFSEEP, éviter les risques budgétaires lors de la création du CIA

Un des leviers de l'achèvement du processus entrepris, est de lier toutes revalorisations salariales, quel qu'en soit le vecteur, indiciaire ou indemnitaire, général ou catégoriel, à la modernisation du régime indemnitaire des agents bénéficiaires, dans un contexte où la dévolution de moyens budgétaires supplémentaires à cet effet n'est pas envisageable.

[72] Article 6 du décret n°2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP : « *Lors de la première application des dispositions du présent décret, le montant indemnitaire mensuel perçu par l'agent au titre du ou des régimes indemnitaires liés aux fonctions exercées ou au grade détenu et, le cas échéant, aux résultats, à l'exception de tout versement à caractère exceptionnel, est conservé au titre de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise jusqu'à la date du prochain changement de fonctions de l'agent, sans préjudice du réexamen au vu de l'expérience acquise prévu au 2° de l'article 3.* ».

De l'ensemble des expériences vécues par les gestionnaires, il ressort que la mise en place du CIA requiert des moyens budgétaires supplémentaires. Deux cas peuvent être distingués.

Lorsque des primes à la performance existent déjà, leur transformation en une prime unique, le CIA, ne peut se faire à dépense constante sans risquer d'écraser des situations singulières : en effet, le décret de 2014 prévoit que la mise en œuvre du RIFSEEP se fait aux niveaux des seuls corps et statuts d'emploi ce qui ne permet pas d'affiner le dispositif. Aussi, pour éviter que des agents perdent leur niveau de primes antérieur, des bornes supérieures assez élevées doivent être prévues. Il en a été ainsi pour l'encadrement supérieur de l'État lors de la création du corps des administrateurs de l'État : les plafonds du CIA ont été calibrés pour que des niveaux de prime antérieurs élevés par rapport au reste de la fonction publique puissent entrer dans le dispositif. Il en a découlé assez mécaniquement des planchers plus élevés, ce qui a conduit à revaloriser les primes de certains fonctionnaires.

Par ailleurs la rédaction du décret de 2014 peut, même dans le cas de primes existantes, avoir un effet inflationniste sur la masse salariale. En effet, il est prévu d'intégrer dans l'IFSE les indemnités préexistantes, y compris les primes variables lorsqu'elles n'ont pas un caractère exceptionnel[73]. Aussi la transposition dans le RIFSEEP n'est pas *ipso facto* sans risque budgétaire.

Lorsque des primes à la performance n'existent pas, il est difficile de retrancher des primes fonctionnelles transposées en IFSE, des montants ayant vocation à créer un CIA. En effet, dès lors que les primes fonctionnelles sont forfaitisées et intégrées au socle indemnitaire, les diminuer pour créer une prime variable et personnalisée selon les évaluations annuelles est interprété par les agents comme emportant un risque de baisse de leur montant indemnitaire global. Aussi une augmentation de l'enveloppe indemnitaire d'ensemble doit alors accompagner le passage au RIFSEEP (parfois assorti d'un engagement de garantie à niveau constant pendant plusieurs exercices) pour le rendre acceptable.

S'il est ainsi difficile de modifier un régime indemnitaire à budget constant, sauf pour des corps homogènes (par exemple les corps de conception et de commandement de la police nationale) et de poids marginal dans la masse salariale du ministère du fait d'effectifs restreints, les voies de financement existent sans accroître les charges de personnel de l'État : jouer sur la fongibilité des dépenses de personnel en ne saturant pas les postes prévus dans les schémas d'emploi, dégager des marges budgétaires dans l'enveloppe globale des dépenses de personnel. Or jouer sur ces leviers suppose certaines conditions loin d'être toujours réunies : une faible tension sur les effectifs, une masse salariale importante par rapport au coût de création du CIA. Par exemple, la revalorisation des primes des recteurs ou directeurs de l'administration centrale de l'éducation nationale a pu être absorbée sans difficulté tant le coût était marginal par rapport à la masse salariale du ministère.

⁂

[73]« *Lors de la première application des dispositions du présent décret, le montant indemnitaire mensuel perçu par l'agent au titre du ou des régimes indemnitaires liés aux fonctions exercées ou au grade détenu et, le cas échéant, aux résultats, à l'exception de tout versement à caractère exceptionnel, est conservé au titre de l'IFSE* ».

Un des moyens de financer un dispositif de récompense de la performance, de la façon la plus neutre budgétairement, est de conditionner des mesures de revalorisation salariale, essentiellement catégorielles, à la mise en place d'un tel dispositif. Or ce lien n'a que rarement été fait. Par exemple, comme cela été rappelé, le PPCR pour les personnels de l'éducation nationale n'a pas été lié à un nouveau dispositif d'évaluation ouvrant la voie à une modulation des rémunérations. En revanche, la révision du régime indemnitaire des grands corps juridictionnels de l'État s'est accompagnée de l'obligation d'appliquer le RIFSEEP.

Aussi, dans un contexte budgétaire dégradé, il est recommandé de lier toute nouvelle revalorisation salariale à l'adhésion préalable au RIFSEEP et à la mise en place d'un CIA.

La Cour recommande donc, pour les catégories d'agents bénéficiant d'une évaluation annuelle, de lier toute nouvelle revalorisation salariale à l'adhésion préalable au RIFSEEP et la mise en place d'un CIA qui intégrera les primes existantes liées à la performance.

II - Assouplir les critères d'extension du RIFSEEP et étudier l'introduction d'une prime à la performance collective

Pour faciliter la généralisation du RIFSEEP, qui n'a pu être atteinte malgré l'ambition initiale de 2014, une modification de son décret constitutif apparaîtrait utile et de nature à faciliter le dialogue social sur la rémunération à la performance. Elle viserait à permettre un passage plus progressif en ciblant mieux les populations concernées (A) et à introduire une part de reconnaissance de la performance collective dans le CIA (B).

A - Permettre un passage plus progressif au RIFSEEP pour en maîtriser le coût

L'ambition de généralisation du RIFSEEP se heurte au coût qu'elle représente pour les finances publiques, notamment lorsque les agents concernés ne disposent pas encore d'une rémunération variable à la performance. La DGFiP, qui n'offre aucune rémunération à la performance à ses agents, a ainsi chiffré à 72 M€ le coût de l'instauration d'un CIA pour ses 84 000 agents n'ayant pas encore adhéré à ce régime. Ce n'est certes que 1,8 % de la masse salariale totale de la direction générale, mais c'est un montant élevé au regard de la situation financière de l'État.

Aussi, pour être soutenable, l'extension du RIFSEEP se doit d'être progressive sur deux volets : les populations d'agents nouvellement couvertes d'une part ; la montée en puissance du complément indemnitaire d'autre part.

Le décret de 2014 dispose que le passage au RIFSEEP est déterminé par un arrêté ministériel désignant les corps et emplois bénéficiant de ce régime. Chaque extension du régime se fait donc par corps ou statut d'emploi et concerne donc potentiellement un grand nombre d'agents.

Permettre une extension des populations d'agent couverts par le RIFSEEP sur un niveau plus fin que ce que prévoit le décret serait à même de faciliter son extension dans certains

ministères et pour certaines populations d'agents. La DGFiP évoque une extension par grade et non par corps, mais la faisabilité juridique de cette piste, au regard du principe d'égalité des fonctionnaires, suppose d'être analysée. D'autres assouplissements seraient assurément envisageables, soit en passant par une modification de décret de 2014, soit par des voies infra-réglementaires comme les lignes directrices de gestion. En tout état de cause, pour conduire de tels assouplissements, une analyse préalable - que la DGAFP s'est engagée à mener - est nécessaire.

La Cour recommande donc d'assouplir dès 2026 les modalités d'adhésion au RIFSEEP pour permettre une extension plus progressive du dispositif.

B - Promouvoir une reconnaissance collective de la performance pour fédérer les agents autour des objectifs stratégiques de leur organisation

L'intéressement collectif a existé dans certaines administrations et existe dans certains établissements publics et entreprises publiques. Fondé sur l'atteinte d'objectifs partagés, issus d'un projet stratégique ou du projet annuel de performance, il permet d'incarner les priorités d'une organisation auprès de ses agents.

En ce sens, l'initiative prise par la DGFiP d'inclure dans le calcul du CIA des indicateurs liés aux objectifs de la direction générale et de la direction d'appartenance de l'agent est intéressante, mais elle dénature le caractère individuel du CIA d'autant que la part des indicateurs collectifs retenue par la DGFiP (60 % du montant du CIA) est élevée. Même si les bénéficiaires du CIA à la DGFiP sont des cadres supérieurs, l'intéressement collectif serait éventuellement adapté pour l'ensemble des agents qui travaillent en équipe, quel que soit leur grade. C'est un outil de management par lequel les résultats obtenus par la somme des engagements individuels bénéficient à chacun.

Le CIA doit toutefois rester un complément individuel, fondé sur l'évaluation de l'agent et tenir compte des responsabilités et marges de manœuvre qui sont les siennes.

Une étude sur le recours au décret de 2011 instituant une prime d'intéressement à la performance collective permettrait d'évaluer la nécessité de son renforcement ou l'opportunité de son intégration au RIFSEEP, en complément du CIA. De fait, envisager l'introduction dans le RIFSEEP d'une part liée à l'appréciation collective de la performance pourrait être de nature à faciliter l'élargissement de son champ d'application, par exemple aux services actifs de la police nationale. Cette perspective pourrait utilement être intégrée dans les réflexions d'ensemble sur la rémunération à la performance, tout en respectant un cadre budgétaire contraint. Cette perspective ne saurait, en tout état de cause, exonérer les bénéficiaires d'un passage au RIFSEEP et de l'instauration d'un CIA afin de reconnaître la performance individuelle.

III - Améliorer l'information des agents sur leur position relative en matière d'indemnités liées à la performance

Dès avant l'instauration du RIFSEEP, le décret du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État avait fixé un cadre qui ne faisait que reprendre la pratique courante selon laquelle la valeur professionnelle d'un agent fait l'objet d'une appréciation qui se fonde sur un entretien professionnel annuel conduit par le supérieur hiérarchique direct. Cette évaluation individuelle donne lieu à un compte rendu qui est communiqué à l'agent[74].

Le compte rendu, qui exprime la valeur professionnelle de l'agent, est pris en compte pour la modulation indemnitaire, l'avancement d'échelon ou de grade. Il sert « *de fondement à la modulation du régime indemnitaire, lorsque celui-ci comprend une part variable établie en fonction des résultats individuels ou de la manière de servir de l'agent* »[75].

L'assise de l'entretien individuel ne peut valablement reposer que sur la fixation d'objectifs en début d'année, individuels mais le cas échéant resitués dans le cadre collectif de travail, voire sur une fiche de poste ou une lettre de mission, pour l'encadrement supérieur, à portée pluriannuelle. L'entretien et surtout son compte rendu ont aussi pour objet d'identifier les objectifs pour l'année suivante.

De façon générale, les dispositifs d'évaluation préalables à la détermination du niveau d'une prime annuelle variable et personnalisée sont mis en place, respectés et compris comme le montre le faible nombre de contentieux. Cependant, certains constats montrent que le dispositif, respecté dans ses règles générales précisées dans plusieurs circulaires, souffre dans certains ministères ou pour certains personnels, de défaut, sinon de transparence, du moins d'information pour les agents. De telles observations ont été faites pour le corps préfectoral.

Si la fixation des objectifs est plus ou moins succincte mais toujours existante, même formulée de façon générale, les lettres de mission pour l'encadrement supérieur font parfois défaut, ce qui est surprenant. Ainsi les directeurs d'administration centrale du ministère de l'éducation nationale n'en disposent pas encore. Certes, ces lettres de mission ont une vocation plus large et plus durable que le compte rendu annuel d'entretien incluant l'examen des objectifs opérationnels passés et futurs ; elles n'en constituent pas moins une exigence managériale.

Mais c'est surtout sur le volet financier du dispositif que l'information des agents fait défaut. L'enveloppe budgétaire consacrée à la part variable des indemnités n'est pas connue, les indications sur la moyenne ou la médiane des primes que reçoivent les agents ne sont souvent pas données. Par conséquent, les agents ne peuvent ni apprécier si l'évolution de leur prime tient au niveau de l'enveloppe, à sa hausse ou sa baisse, et aux variations des effectifs concernés, ni se situer dans l'échelle de distribution des primes.

[74] Décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.
[75] Circulaire du 23 avril 2012 relative aux modalités d'application du décret n° 2010-888 du 28 juillet 2010 relatif aux conditions générales de l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires de l'État.

Il n'est pas envisageable de diffuser des informations personnelles, par exemple le niveau de primes de tous les agents d'un service ou d'un grade ; en revanche, il est justifié d'apporter aux agents un cadre d'interprétation de la gestion des primes variables (effectifs et enveloppe) et de leur permettre de se situer dans une échelle de répartition. Ce degré d'information est déjà pratiqué dans certaines administrations qui font figurer par grade les niveaux inférieur, moyen et supérieur des primes.

⁂

Les agents sont toujours sensibles aux variations du niveau de la part variable de leur prime, quels qu'en soient le montant et l'amplitude ; le message donné par l'autorité d'emploi n'est jamais considéré comme neutre. Aussi, dans un objectif de transparence, il convient d'accorder à chaque agent, des informations - par service ou par catégorie - propres à interpréter ces variations correctement.

La Cour recommande donc au ministre de l'action et des comptes publics, dès la prochaine campagne du CIA, de demander aux ministères d'accroître le niveau d'information de chaque agent quant à l'échelle de distribution des primes liées à la performance, et de piloter une harmonisation des pratiques ministérielles.

IV - Piloter la relance de la mise en œuvre de la rémunération à la performance au sein de l'État

Les orientations précédentes recommandées par la Cour imposent une reprise par la DGAFP d'un suivi opérationnel du volet « performance » du régime indemnitaire de la fonction publique d'État. Au terme de l'enquête menée, il apparaît que la connaissance des primes liées à la performance est perfectible, que la notion de performance reste confuse et diverse selon les textes, que le suivi de la progression de ces dispositifs est inexistant ainsi qu'absente l'impulsion centrale donnée pour aller dans ce sens, que les instances prévues ne sont pas toutes en place, qu'enfin aucune mesure des effets des rémunérations variables sur l'efficience des services et la qualité de service n'a été entreprise.

Cerner le périmètre des primes à la performance n'a pas été un exercice facile, tant l'administration a classé dans cette catégorie des primes qui relevaient en fait de sujétions de service ou de sujétions exceptionnelles. Il n'existe ainsi aucun registre, fondé sur une définition commune à l'ensemble de la fonction publique d'État, des primes à la performance. Dans ces conditions, il est quasi impossible de mener un suivi statistique mais surtout de cibler les ministères dans lesquels un effort devrait être conduit, soit pour clarifier les fondements des primes versées, soit pour conduire leur transformation en CIA au sein du RIFSEEP.

Pour une orientation aussi majeure du mode de rémunération des agents de l'État, il n'est pas normal de s'en remettre au cas par cas aux initiatives ministérielles comme cela a été depuis plusieurs années la position de la DGAFP.

Par ailleurs, les effets de la rémunération liée à la performance sont mal connus, encore moins la détermination du bon niveau de ce type de rémunération au sein de la politique salariale publique ou de sa forme la plus pertinente.

La DGAFP n'a pas procédé à ce type d'étude. Elle estime qu'« *au regard du caractère protéiforme, multicritères de la mesure de la performance des agents publics, de nature très variable en fonction des champs d'activité (mesure qualitative généralement, éventuellement avec certains éléments quantitatifs quand l'activité s'y prête), une telle approche simplifiée pourrait comporter des biais importants, voire impacter négativement la perception des métiers et de la reconnaissance professionnelle des agents* ». Elle précise que la rémunération n'est qu'un facteur parmi d'autres de la motivation professionnelle, particulièrement des agents publics, en plus de l'engagement, du sens du service public, de l'intérêt porté aux missions, du collectif et des conditions de travail, etc. « *Dans ce contexte, l'impact de l'accroissement d'une rémunération à la performance sur la qualité du travail fourni par les agents et au-delà plus largement sur celle du service public semblerait* a priori *délicate à mesurer, à démontrer et à objectiver réellement* ».

La mise en application effective du décret de 2014 devait s'accompagner d'un travail sur les effets de la rémunération variable sur l'efficience des services et la qualité de service et il est important de nourrir le dialogue social de la fonction publique d'éléments de réflexion sur ce sujet. Dix ans après l'instauration du RIFSEEP, en présenter un bilan qualitatif serait utile et comme cela sera évoqué ultérieurement, ouvrir un débat sur la question des évaluations et bonifications individuelles ou collectives pourrait être pertinent.

⁂

La relance du déploiement du RIFSEEP, dans un cadre règlementaire modifié pour donner toute sa place à son volet lié à la performance, nécessite un investissement renouvelé de la DGAFP. Onze ans après le décret fondateur de ce dispositif, cette dernière doit piloter sa généralisation en accompagnant de manière opérationnelle les ministères.

Cet engagement est impératif pour que l'achèvement du déploiement du RIFSEEP et du CIA ne s'enlise pas à nouveau.

La Cour recommande donc au ministre de l'action et des comptes publics de piloter le processus de généralisation du RIFSEEP et de donner aux ministères des orientations opérationnelles sur l'application de ce régime et son calendrier de déploiement.

⁂

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Pour relancer le processus de rémunération à la performance, la Cour émet cinq recommandations, exposées précédemment, qui forment un ensemble cohérent de mesures.

En premier lieu, il s'agit pour la DGAFP et la direction du budget de rendre de nouveau obligatoire le passage au RIFSEEP pour les agents bénéficiant d'une évaluation annuelle ; cette obligation doit notamment s'imposer aux ministères financiers, en retrait.

En deuxième lieu, pour éviter une augmentation des dépenses de personnel, la Cour propose de lier et de conditionner toute revalorisation salariale au passage préalable au RIFSEEP, tout en appelant, lorsque des primes liées à la performance existent, à ce qu'elles soient transposées dans le CIA et non dans l'IFSE, de façon à préserver le caractère variable de la rémunération à la performance.

En troisième lieu, il est nécessaire d'assouplir les modalités de mise en place du dispositif pour que sa généralisation devienne possible en la rendant plus progressive.

Par ailleurs, l'amélioration de l'information personnelle des agents sur les conditions de répartition des enveloppes consacrées au volet performance de leur régime indemnitaire facilitera cette généralisation en rendant le dispositif plus transparent.

Enfin, cette relance nécessite une reprise du pilotage de cette politique par la DGAFP. Il est indispensable de mieux définir et connaître les régimes indemnitaires pratiqués, d'en tirer des conclusions opérationnelles, y compris par ministère, et d'accompagner cette reprise par une réflexion sur les effets des rémunérations variables et leurs modalités.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

1. *dès 2026, modifier le décret portant création du RIFSEEP pour rendre de nouveau obligatoire l'adhésion à ce régime indemnitaire pour tous les agents bénéficiant d'une évaluation annuelle, et y intégrer systématiquement un CIA afin de valoriser la performance (ministre de l'action et des comptes publics) ;*
2. *pour les catégories d'agents bénéficiant d'une évaluation annuelle, lier toute nouvelle revalorisation salariale à l'adhésion préalable au RIFSEEP et la mise en place d'un CIA qui intégrera les primes existantes liées à la performance (ministre de l'action et des comptes publics) ;*
3. *dès 2026, assouplir les modalités d'adhésion au RIFSEEP pour permettre une extension plus progressive du dispositif (ministre de l'action et des comptes publics) ;*
4. *dès la prochaine campagne du CIA, demander aux ministères d'accroître le niveau d'information de chaque agent quant à l'échelle de distribution des primes liées à la performance, et piloter une harmonisation des pratiques ministérielles (ministre de l'action et des comptes publics) ;*
5. *piloter le processus de généralisation du RIFSEEP et donner aux ministères des orientations opérationnelles sur l'application de ce régime et son calendrier de déploiement (ministre de l'action et des comptes publics).*

Liste des abréviations

ACF ..... Allocation complémentaire de fonctions
AE ..... Administrateur de l'État
CAS ..... Compte d'affectation spéciale
CGFP ..... Code général de la fonction publique
CIA ..... Complément indemnitaire annuel
DB ..... Direction du budget
DGAFP ..... Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCCRF ..... Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGDDI ..... Direction générale des douanes et droits indirects
DGFiP ..... Direction générale des finances publiques
DIESE ..... Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État
ETPT ..... Équivalent temps plein travaillé
GVT ..... Glissement vieillesse-technicité
IFRR ..... Indemnité de fonctions, de responsabilités et de résultats
IFSE ..... Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IGESR ..... Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche
IRP ..... Indemnité de responsabilité et de performance
ISAE ..... Indemnité de suivi et d'accompagnement des élèves
ISOE ..... Indemnité de suivi et d'orientation des élèves
JOP ..... Jeux Olympiques et Paralympiques
OCDE ..... Organisation de coopération et de développement économiques
PFR ..... Prime de fonctions et de résultats
PPCR ..... Parcours professionnels, carrières et rémunérations
PPG ..... Politique prioritaire du gouvernement
PRE ..... Prime de résultats exceptionnels
RIFSEEP ..... Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RIPEC ..... Régime indemnitaire des personnels enseignants et chercheurs
SGCD ..... Secrétariat général commun départemental

Annexe

Annexe : lettre du Premier président 88

Annexe : lettre du Premier président

Cour des comptes

Le Premier président

Le 30 AVR. 2025

Monsieur le Président, Cher Claude,

En application de l'article 58-2° de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, vous avez demandé à la Cour des comptes de réaliser une enquête relative à « la rémunération à la performance des agents de l'État ». L'entretien qui s'est tenu le 26 mars 2025 entre M. le sénateur Claude Nougein, membre de la Commission des finances, et M. Guillaume Boudy, président de section à la Première chambre de la Cour des comptes, a permis d'en préciser le contenu.

Après avoir examiné le cadre juridique de la rémunération à la performance au sein de l'État et son mode de gouvernance, interministérielle et ministérielle, l'enquête établira un bilan du dispositif central que constitue le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Créé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014, ce régime, qui n'est pas encore généralisé au sein de tous les ministères, comporte notamment un complément indemnitaire annuel (CIA) visant à reconnaître l'engagement professionnel de l'agent. L'enquête de la Cour pourra également être étendue à d'autres régimes indemnitaires liés à la prise en compte de la performance des agents de l'État.

La Cour mènera cette analyse sur une période suffisamment longue pour identifier les effets de la mise en œuvre du dispositif RIFSEEP, soit de 2014 à 2024.

Pour disposer d'une vue transversale, l'enquête sera notifiée à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) et à la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE).

Monsieur Claude Raynal
Président de la Commission des finances
Sénat
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

1/2

13, rue Cambon • 75100 PARIS CEDEX 01 • T +33 1 42 98 95 00 • www.ccomptes.fr

Trois ministères seront plus particulièrement étudiés : le ministère de l'économie et des finances, le ministère de l'éducation nationale et le ministère de l'intérieur (hors les services actifs de la police et de la gendarmerie nationales). Ces ministères feront l'objet de diligences poussées, y compris au sein de leurs services qui n'ont pas mis en place le RIFSEEP. La Cour portera notamment son attention sur les modalités d'évaluation de la performance et la situation des agents contractuels et examinera les éventuelles contestations. Certains des opérateurs de ces ministères pourront être appelés au contrôle. Par ailleurs, les constats réalisés à l'occasion d'une autre enquête en cours, également menée par la Cour, sur la gestion des préfets pourront compléter utilement les observations de la présente enquête.

La Cour rendra la Commission des finances destinataire de ses conclusions en décembre 2025, la notification du contrôle devant intervenir prochainement. MM. André Barbé et Emmanuel Marcovitch, conseillers-maîtres, seront chargés de cette enquête. M. Antoine Gobelet, conseiller-maître, en assurera le contre-rapport.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Amitié,

Pierre Moscovici

Pierre MOSCOVICI

2/2

Dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001 et de l'article L. 132-5 du code des juridictions financières, la Cour des comptes réalise toute enquête demandée par les commissions chargées des finances, de l'Assemblée nationale et du Sénat, sur la gestion des services ou organismes soumis à son contrôle ou à celui des chambres régionales ou territoriales des comptes.

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr