

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 2023¹, 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'Etat 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*).