Mesurer l'évolution des salaires dans la fonction publique

Salaire moyen, salaire à structure constante, ou RMPP ?

François Geerolf

Première version : septembre 2026
Version révisée : octobre 2026

Deux affirmations circulent dans le débat public : la rémunération des fonctionnaires en place aurait augmenté de 16 % en euros constants entre 2012 et 2024 (Cour des comptes), et leur pouvoir d'achat aurait baissé de 0,6 % (Insee). Elles ne se contredisent pas, parce qu'elles ne mesurent pas la même chose. L'article distingue trois indicateurs : le salaire moyen, qui mesure le coût de l'agent moyen, le salaire à structure constante, qui mesure le prix d'un poste, et la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP), qui mesure la paie de ceux qui restent et avancent. Il soutient que la RMPP ne mesure pas le pouvoir d'achat, car l'avancement et la prise de responsabilités n'ont pas pour vocation de compenser l'inflation, et que le salaire à structure constante est le plus informatif. À poste donné, le salaire net réel dans la fonction publique de l'État a perdu environ 5 % (IPC) à 8 % (IPCH) entre 2008 et 2023. L'article documente ensuite la disparition de cet indicateur des Insee Première au profit de la RMPP, dans l'État comme dans la territoriale et l'hospitalière, observe une évolution comparable, plus discontinue, dans le secteur privé, où la RMPP existe pourtant depuis 1990, et propose de rétablir sa publication annuelle.

[Présentation HTML] [Présentation PDF] [Article HTML]

Introduction

« Le salaire réel des fonctionnaires en place a augmenté de 16 % » (Cour des comptes), « le pouvoir d'achat des fonctionnaires a baissé de 0,6 % » (Insee) : ces deux phrases peuvent être vraies en même temps, parce qu'elles ne mesurent pas la même chose. La première décrit la paie d'un fonctionnaire qui reste en poste : elle intègre l'avancement automatique à l'ancienneté dans sa grille et ses éventuelles promotions au sein de son corps. Au cours de sa vie, un officier de carrière de l'armée de terre peut ainsi espérer augmenter sa rémunération réelle en passant de sous-lieutenant à lieutenant, capitaine, commandant, lieutenant-colonel, colonel puis général. C'est la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP), ou des présents-présents. La seconde décrit le salaire moyen, c'est-à-dire ce que coûte en moyenne un agent : quand des agents expérimentés partent à la retraite, ils sont remplacés par des débutants moins bien payés, ce qui tire la moyenne vers le bas (effet de noria). Une troisième mesure, proche du salaire moyen, donne la rémunération à poste et

ancienneté donnés : le salaire d'un fonctionnaire de même corps, de même grade et de même échelon, à responsabilité égale. C'est le salaire à structure constante, le seul indicateur qui mesure le prix d'un poste, et donc le déclassement éventuel des fonctionnaires à grade et ancienneté donnés.

Dans une note récente très relayée par les médias [1], la Cour des comptes a mis en avant le premier de ces indicateurs, la RMPP, en indiquant que la rémunération des fonctionnaires avait augmenté de 16 % en euros constants entre 2012 et 2024. Elle en défend la pertinence face à l'évolution de la rémunération moyenne : « À la différence de la RMPP qui est un indicateur relativement stable, la rémunération moyenne des agents est sensible à la composition annuelle des effectifs de la fonction publique et à leur rotation ou effet de noria (les agents partant à la retraite sont remplacés par des agents qui débutent leur carrière et sont moins bien rémunérés). Elle décrit ainsi l'évolution du pouvoir d'achat collectif des membres de la fonction publique, mais non l'évolution de leur pouvoir d'achat individuel, sous l'effet de divers facteurs tels que la valeur du point d'indice, les revalorisations catégorielles ou l'avancement dans la carrière. La RMPP est ainsi plus pertinente que la rémunération moyenne pour apprécier l'évolution à moyen et long terme du pouvoir d'achat des agents publics. » (Cour des Comptes 2026) Le même raisonnement figure, en termes voisins, dans la fiche de FIPECO sur les salaires des fonctionnaires (FIPECO 2026) : l'effet de noria explique pour partie la faible croissance du salaire moyen, et la RMPP « permet de s'affranchir de cet effet de noria ». La fiche, dont la première version date de 2021, ne mentionne pas le salaire à structure constante.

Sans esprit de polémique, cet article conteste cette affirmation : la RMPP n'est pas l'indicateur le plus pertinent pour apprécier l'évolution du pouvoir d'achat des agents publics. La hausse de salaire au fil de la carrière et de la prise de responsabilités n'a pas pour vocation de compenser l'inflation : elle accompagne un changement de poste, de sorte qu'une RMPP positive ne dit rien du pouvoir d'achat. C'est l'évolution du salaire à structure constante, ou à défaut celle du salaire moyen, qui devrait être privilégiée. Dans la fonction publique de l'État, le salaire net réel à structure constante, c'est-à-dire à poste donné, a perdu environ 5 % de pouvoir d'achat entre 2008 et 2023 avec l'indice des prix à la consommation (IPC), davantage avec l'indice des prix harmonisé (IPCH), alors que la rémunération des personnes en place, qui cumule avancement automatique et promotions, a progressé.

Cette lecture se heurte à un obstacle : le salaire à structure constante n'est plus publié. Tant qu'il l'a été, il était presque toujours le moins favorable des trois indicateurs. Il a disparu par étapes des Insee Première annuels sur la rémunération des agents de la fonction publique de l'État, du résumé en 2006, des tableaux en 2013, puis de toute la publication en 2023, tandis que la RMPP y prenait toute la place. Il disparaît la même année des Insee Première sur la territoriale et l'hospitalière, où il n'était publié que depuis 2016 et 2017. L'évolution est comparable, quoique plus discontinue, dans le secteur privé. La note de Concialdi (2023) y montre que la structure constante figurait au chapeau des Insee Première des années 1990, avant de reculer et de disparaître par à-coups, alors que l'évolution des personnes en place, estimée dès 1990, n'est venue au chapeau et dans les tableaux que récemment.

La suite de l'article est organisée de la façon suivante. La section 1 présente les indicateurs, les

1. Par exemple, Dominique Seux (2026) dans un éditorial dans les Echos, repris également sur France Inter : « Les magistrats de la même cour indiquent que la rémunération moyenne des personnes en place (RMPP), l'indicateur « le plus pertinent » à leurs yeux, a grimpé de 16 % en euros constants entre 2012 et 2024. » La première présidente de la Cour des Comptes est également allée en défendre les résultats au 20h de France TV le 29 septembre 2026, arguant que l'écart entre le ressenti d'un pouvoir d'achat en baisse, et les résultats de la Cour des comptes d'expliquait par le fait que le fonctionnaires étaient les plus sujets aux « fake news ».

identités qui les relient et la raison pour laquelle la RMPP ne mesure pas le pouvoir d'achat. La section 2 décrit les sources et la méthode. La section 3 chiffre l'évolution des salaires dans l'État. La section 4 en documente le calendrier de la disparition de la structure constante, de la polémique de 2007 sur les chiffres de 2005 au cas des enseignants et aux deux autres versants de la fonction publique. La section 5 compare avec le secteur privé, la section 6 discute les résultats et leurs limites, et la section 7 conclut en indiquant ce que l'Insee devrait publier : l'évolution du salaire à structure constante, seul indicateur qui dise ce que vaut un poste de fonctionnaire, avec les séries longues depuis 1988, la ventilation par catégorie et pour les enseignants, la décomposition complète entre structure constante, effet de carrière et effet de renouvellement, et la documentation des ruptures de série.

1 Les indicateurs de salaire dans la fonction publique

1.1 Du traitement indiciaire au salaire net

Le salaire brut d'un fonctionnaire se compose de deux parties. Le traitement indiciaire brut est le produit d'un indice majoré, fixé par une grille selon le corps, le grade et l'échelon de l'agent, et de la valeur du point d'indice, commune à toute la fonction publique (4,92278 € bruts par mois depuis le 1er juillet 2023) ; il représente environ les trois quarts du salaire brut. Les primes et rémunérations annexes (indemnité de résidence, supplément familial, primes statutaires, heures supplémentaires, primes exceptionnelles) en représentent environ un quart, beaucoup plus pour certains corps de catégorie A de l'État, beaucoup moins pour les enseignants. Le salaire net s'obtient en retirant les cotisations salariales (retraite, RAFP) ainsi que la CSG et la CRDS.

L'évolution du salaire d'un agent peut ainsi venir de quatre sources : la valeur du point augmente, par une mesure générale qui concerne tout le monde ; la grille est modifiée, par l'ajout de points d'indice à certains échelons ou par la refonte d'une grille, au moyen de mesures générales ou catégorielles ; l'agent avance dans la grille, en changeant d'échelon avec l'ancienneté ou de grade ou de corps par promotion, ce qu'on appelle le glissement vieillesse-technicité positif, ou GVT positif ; enfin ses primes évoluent. Chaque indicateur retient une partie seulement de ces sources, et c'est ce qui fait leurs différences.

1.2 Le point d'indice et la grille indiciaire

L'indicateur le plus visible dans le débat public est la valeur du point d'indice, parce qu'elle résulte directement d'une décision du gouvernement. Elle a été gelée de juillet 2010 à juin 2016, revalorisée de 0,6 % en juillet 2016 puis en février 2017, de nouveau gelée jusqu'en juin 2022, puis augmentée de 3,5 % au 1er juillet 2022 et de 1,5 % au 1er juillet 2023 (Figure 1). Déflaté par les prix, et corrigé de la hausse des cotisations salariales (le passage du brut au net s'est dégradé avec la réforme des retraites de 2010), le pouvoir d'achat du point net a perdu environ 30 % depuis 2000 avec l'IPC, et plus d'un tiers avec l'IPCH (Figure 2).

Mais aucun fonctionnaire ne voit son salaire évoluer exactement comme le point : les primes n'y sont pas indexées, la grille bouge aussi, et les agents avancent dans la grille. La DGAFP calcule donc chaque trimestre l'indice de traitement brut - grille indiciaire (ITB-GI), qui mesure l'évolution du traitement indiciaire brut à échelon donné pour les fonctionnaires civils de l'État. Comme son nom l'indique, il ne se limite pas à la valeur du point : il suit aussi l'évolution de la grille indiciaire

FIGURE 1. Valeur annuelle du point d'indice de la fonction publique depuis 1986 (échelle logarithmique). Données IPP ; graphique fgeerolf.com/data/ipp/indicefp.html.

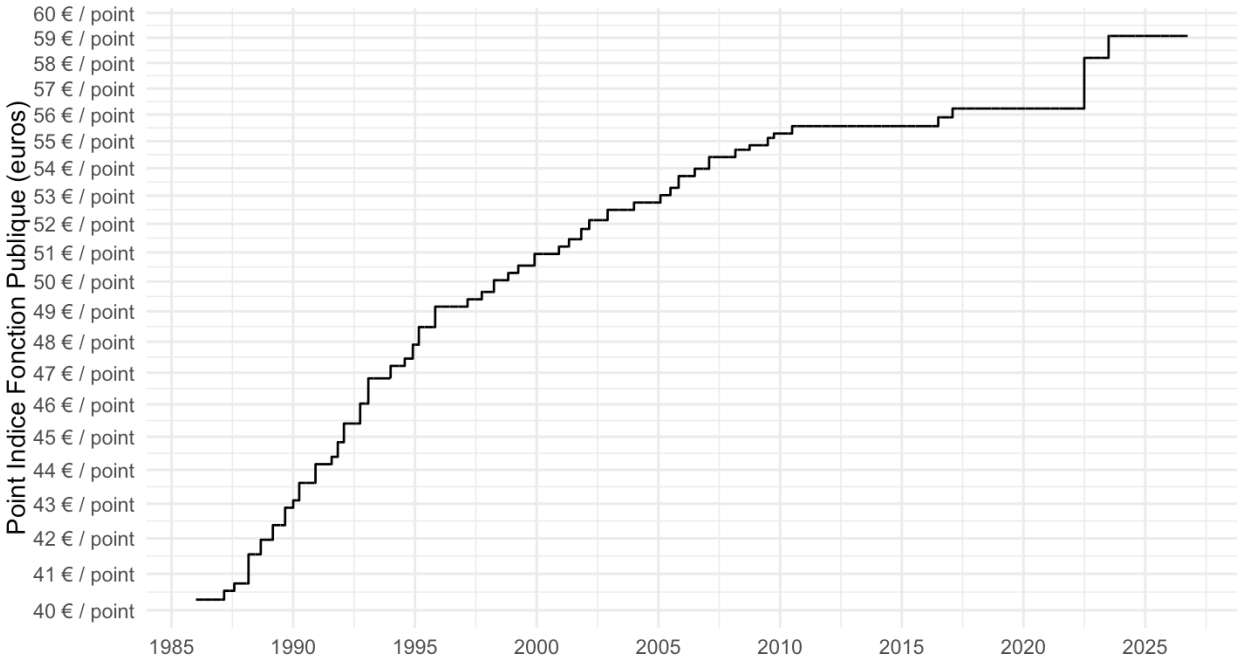
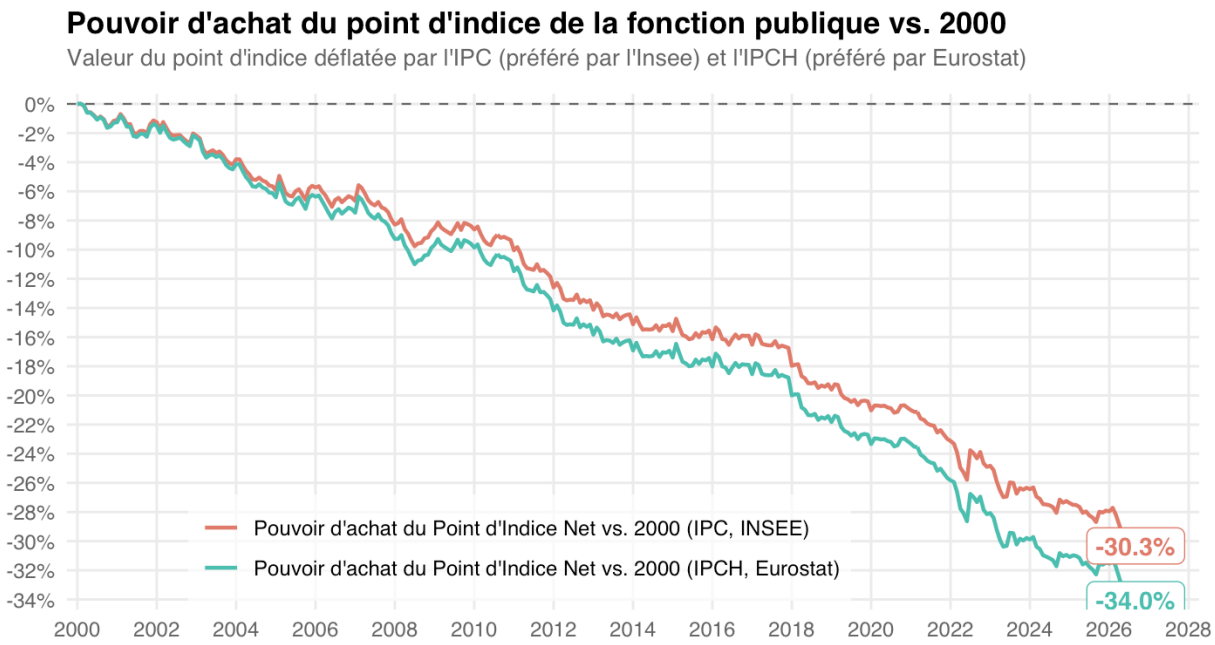


FIGURE 2. Pouvoir d'achat du point d'indice net depuis 2000, déflaté par l'IPC et par l'IPCH. Graphique fgeerolf.com/data/ipp/indicefp.html.



elle-même, c'est-à-dire les mesures générales ou catégorielles qui modifient les indices attachés à chaque échelon (relèvement du minimum de traitement, points d'indice ajoutés à tous les échelons comme au 1er janvier 2024, refontes de grilles comme le protocole PPCR, reclassements). À échelon donné, un fonctionnaire voit donc son traitement évoluer comme l'ITB-GI, et non comme le seul point. Sa version nette de cotisations est l'ITN-GI (DGAFP 2025) : en moyenne annuelle, elle a augmenté de 0,2 % en 2021, de 2,1 % en 2022 et de 2,7 % en 2023, pour une inflation de 1,6 %, 5,2 % et 4,9 %.

L'ITB-GI répond à la question de savoir combien vaut un échelon de grille, hors primes. C'est un indicateur de politique salariale, pas de salaire perçu : il exclut les primes et l'avancement des agents dans la grille, et il ne couvre que les fonctionnaires de l'État, ni les contractuels ni les autres versants. Il ne faut pas le confondre avec la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA), une prime versée aux agents dont le traitement indiciaire brut a progressé moins vite que les prix sur quatre ans. Elle compense la baisse de l'ITB-GI pour les agents bloqués en fin de grille et, comme c'est une prime, elle n'entre pas dans l'ITB-GI.

1.3 Le salaire net moyen et le salaire à structure constante

L'Insee publie chaque année, pour chaque versant, le salaire net moyen en équivalent temps plein (EQTP) de l'ensemble des agents : fonctionnaires, contractuels, bénéficiaires de contrats aidés. En 2024, il s'élève à 3 018 € dans la fonction publique de l'État (Galiana et Gateaud 2026), 2 317 € dans la territoriale et 2 896 € dans l'hospitalière. C'est un indicateur de coût moyen d'un agent, pas de rémunération d'un agent donné. Il dépend des salaires, mais aussi de la personne qui est employée : si l'État embauche des jeunes en bas de grille pour remplacer des retraités en haut de grille, le salaire moyen baisse, même si aucun salaire individuel ne diminue. Ce sont les effets de composition, ou effets de structure.

Pour neutraliser ces effets, l'Insee a longtemps publié (voir par exemple Insee 2005) un salaire net moyen à structure constante : on fige la répartition des effectifs par corps, grade et échelon au niveau de l'année précédente, et on calcule l'évolution moyenne des salaires de chaque « poste de travail ». Cet indicateur répond à la question de savoir combien vaut un poste donné, primes comprises. Concialdi (2023) le compare, pour le privé, au prix d'un bien à qualité constante : c'est le prix du travail à caractéristiques identiques. Il est proche de l'ITB-GI, qui raisonne lui aussi à échelon donné et intègre donc comme lui l'évolution des grilles, mais il inclut les primes et couvre tous les agents civils de l'État. La différence entre l'évolution du salaire moyen et celle du salaire à structure constante est l'effet de structure, aussi appelé « GVT solde ».

Les définitions de l'Insee décrivent ainsi la décomposition (Insee 2020) :

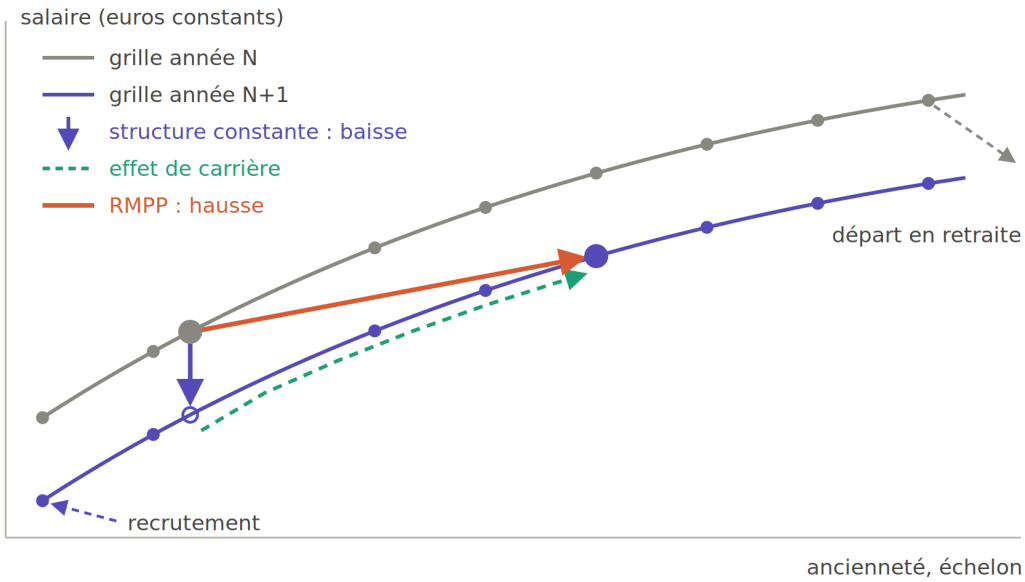
> « L'évolution du salaire moyen peut être décomposée en un effet de structure et une évolution à structure constante. L'évolution à structure constante est obtenue en calculant l'évolution du salaire moyen sans modification des effectifs des groupes homogènes qui ont été distingués, selon les variables sexe, tranche d'âge, catégorie socioprofessionnelle et secteur d'activité. L'effet de structure est la résultante de deux facteurs, les changements de groupe des personnes présentes les deux années (le plus souvent suite à des promotions) et les mouvements d'entrées et de sorties (embauches ou départs). »

Les variables citées sont celles du secteur privé ; dans la fonction publique de l'État, les groupes homogènes sont les postes définis par le corps, le grade et l'échelon. Le premier facteur de l'effet de structure correspond à l'effet de carrière, le second à l'effet de noria (section 1.5).

1.4 La rémunération moyenne des personnes en place

La rémunération moyenne des personnes en place (RMPP) mesure l'évolution du salaire net des agents présents toute l'année les deux années consécutives, chez le même employeur et avec la même quotité de travail, soit environ deux agents sur trois. Elle répond à la question de savoir comment a évolué la paie de ceux qui sont restés. Elle additionne l'évolution du prix des postes et l'avancement de chaque agent (Figure 3) : la grille de l'année suivante est plus basse en euros constants (flèche violette), mais l'agent en place monte en même temps d'un échelon (pointillés verts), et son trajet réel (flèche orange) est la RMPP.

FIGURE 3. Deux grilles de salaire en euros constants : l'année N (gris) et l'année N+1 (violet), plus basse. À poste donné, le salaire baisse (flèche violette) ; l'agent en place monte en même temps d'un échelon (pointillés verts) ; son trajet réel (flèche orange) est la RMPP.



1.5 Les identités qui relient les indicateurs

L'effet de structure a deux composantes de signe opposé. Le GVT positif, ou effet de carrière, correspond aux agents présents qui avancent dans la grille, ce qui fait monter le salaire moyen. Le GVT négatif, ou effet d'entrées-sorties (aussi appelé effet de noria), correspond aux agents qui partent, souvent en fin de carrière, et qui sont remplacés par des agents entrant en bas de grille, ce qui fait baisser le salaire moyen. Toutes les pièces s'emboîtent alors :

$$\Delta \text{ salaire moyen} \approx \underbrace{\Delta \text{ structure constante}}_{\text{prix des postes}} + \underbrace{\text{GVT positif} + \text{GVT négatif}}_{\text{effet de structure}}$$

$$\text{RMPP} \approx \Delta \text{ structure constante} + \text{GVT positif}$$

et donc :

$$\Delta \text{ salaire moyen} \approx \text{RMPP} + \text{GVT négatif}$$

Tant que la grille est croissante avec l'ancienneté, le GVT positif est positif, autour de +2 points par an dans l'État. La RMPP est donc presque toujours positive, même lorsque le prix des postes baisse en termes réels. Le tableau 1 illustre ces identités pour trois années. En 2003, par exemple, le prix des postes baisse de 0,9 % en termes réels ; l'avancement apporte +2,2 points, le renouvellement des agents en retire 1,9. Le salaire moyen baisse ainsi de 0,5 %, pendant que les agents en place gagnent 1,5 %. L'écart entre ces deux derniers chiffres, deux points, est à peu près l'effet d'entrées-sorties.

Tableau 1. FPE, évolutions annuelles en euros constants (%, points). Sources : Insee Première n° 627, 1041 et 1381.

Année	Structure constante	GVT positif (carrière)	GVT négatif (entrées-sorties)	Effet de structure	Salaire moyen	RMPP
1994	-1,1	2,3	-1,1	1,2	0,1	1,5
2003	-0,9	2,2	-1,9	0,3	-0,5	1,5
2009	1,3	2,0	-1,3	0,7	2,0	3,5

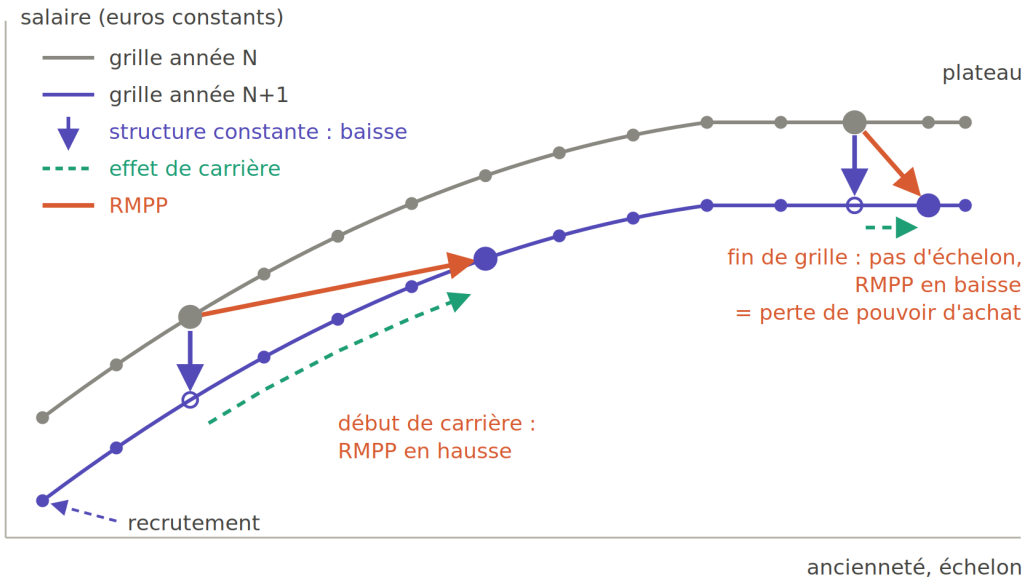
1.6 Pourquoi la RMPP ne mesure pas le pouvoir d'achat

Deux limites empêchent de lire dans la RMPP l'évolution du pouvoir d'achat des fonctionnaires, la première étant de principe. La RMPP cumule l'avancement, qui n'a pas pour vocation de compenser l'inflation. Un agent qui aurait été en place de 2008 à 2023 aurait vu son salaire réel augmenter de 22 %, mais cette hausse rémunère l'ancienneté, l'expérience et la prise de responsabilités : elle accompagne le passage de sous-lieutenant à lieutenant, puis à capitaine, c'est-à-dire un changement de poste, et non une protection du pouvoir d'achat. Elle est inscrite dans la grille, et chaque génération la parcourt à son tour. Si les grilles restaient inchangées en euros constants, la RMPP serait positive, autour de +2 % par an, alors que le salaire moyen et le salaire à structure constante seraient stables et que personne ne s'enrichirait. À l'inverse, la compensation de l'inflation relève de la valeur du point d'indice, de la grille et de mesures comme la garantie individuelle de pouvoir d'achat. Lire dans la RMPP une évolution du pouvoir d'achat revient donc à compter comme un gain une carrière que l'agent paie par un poste différent, et à masquer la baisse du prix du poste.

La seconde limite tient au fait que la RMPP est une moyenne. Chaque année, la plupart des agents ne changent pas d'échelon (un échelon dure deux à quatre ans), et ceux qui sont en fin de grille n'en changent plus. Leur salaire suit alors la grille, et baisse en termes réels quand l'inflation dépasse les revalorisations (Figure 4). En 2023, 53 % des agents en place de la territoriale ont vu leur

rémunération progresser moins vite que les prix, alors que la RMPP moyenne n'y baissait que de 0,2 % (DGAFP 2025).

FIGURE 4. Même mécanisme, avec un plateau en fin de grille. L'agent en début de carrière gagne en pouvoir d'achat grâce à l'avancement ; l'agent au dernier échelon subit toute la baisse de la grille.



Un exemple chiffré avec la grille des professeurs des écoles et certifiés (classe normale, puis hors classe ; salaires nets primes comprises ; Ministère de l'Éducation nationale (2024) ; SNUipp-FSU Paris (2024)) le montre. On lui applique l'évolution observée du pouvoir d'achat du point d'indice net entre janvier 2017 et septembre 2026, soit −19 % avec l'IPCH (−16,5 % avec l'IPC ; fgee-rolf.com/data/ipp/indicefp.html), et on y ajoute les 5 points d'indice attribués au 1er janvier 2024 à tous les échelons (environ 15 € nets par mois en euros de 2017). C'est une simplification : elle suppose que les primes ont évolué comme le point, et ne tient donc pas compte des revalorisations indemnitaires propres aux enseignants décidées depuis 2021 (Figure 5).

Avec une baisse de cette ampleur, l'avancement ne suffit plus : l'agent A gagne trois échelons en neuf ans et demi, et perd pourtant 10 % de pouvoir d'achat. Dans cette grille, seuls les agents qui accèdent à la hors classe pendant la période, ou viennent d'y entrer, conservent à peu près leur pouvoir d'achat (entre −3 % et +4 % selon l'ancienneté de départ). Les 5 points compensent moins de 3 % de la perte de l'agent B.

1.7 Synthèse

Le tableau 2 résume ce que retient chaque indicateur. Pour savoir si « les fonctionnaires » ont gagné ou perdu en pouvoir d'achat, il faut donc préciser lesquels : un poste donné (structure constante), un agent qui progresse dans sa carrière (RMPP) ou la masse des agents (salaire moyen).

FIGURE 5. Grille des professeurs des écoles, avec la baisse de 19 % du pouvoir d'achat du point d'indice net entre 2017 et 2026 (IPCH). Agent A, trois échelons gagnés : RMPP de −10,1 %. Agent B, au dernier échelon : −18,6 %, soit −630 € par mois.

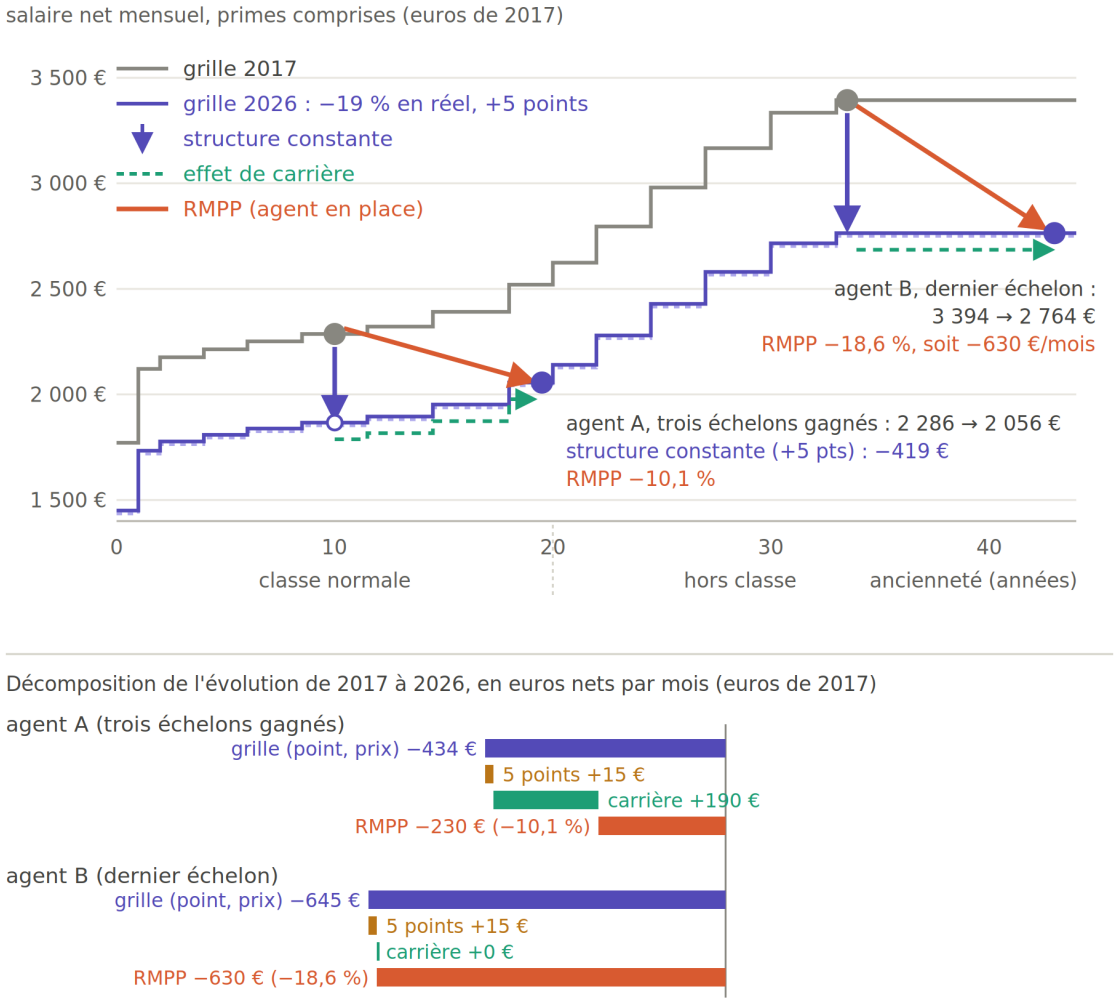


TABLEAU 2. Les six indicateurs de salaire dans la fonction publique.

Indicateur	Question à laquelle il répond	Primes	Avancement	Effectifs	Dernière publication
Valeur du point	Quelle revalorisation générale ?	non	non	non	chaque décret
ITB-GI / ITN-GI (DGAFP)	Combien vaut un échelon de grille (point et grille) ?	non	non	non	annuelle
Salaire à structure constante (Insee)	Combien vaut un poste, primes comprises ?	oui	non	non	millésime 2020
RMPP	Comment évolue la paie de ceux qui restent ?	oui	oui	non	annuelle

Indicateur	Question à laquelle il répond	Primes	Avancement	Effectifs	Dernière publication
Salaire net moyen (EQTP)	Combien coûte l'agent moyen ?	oui	oui	oui	annuelle
Effet de structure (GVT solde)	Que doit le salaire moyen aux mouvements d'agents ?	-	GVT +	GVT −	millésime 2020

2 Données et méthode

2.1 Sources

L'analyse repose sur trois ensembles de sources. Pour la fonction publique de l'État, les évolutions annuelles du salaire moyen, du salaire à structure constante et de la RMPP proviennent des Insee Première annuels sur les salaires des agents de l'État, depuis 1988, complétés par les rapports annuels de la DGAFP sur l'état de la fonction publique. Pour le secteur privé, les trente-six Insee Première annuels, du n° 85 de juin 1990 au n° 2079 d'octobre 2025, sont exploités dans une note distincte (Geerolf 2026a), qui s'appuie sur la bibliographie de Concialdi (2023) (IRES) pour les numéros antérieurs à 2004. Enfin, la valeur du point d'indice vient des données de l'Institut des politiques publiques.

2.2 Séries longues et déflateurs

Chaque Insee Première recalcule l'année précédente (champ, source, concepts), de sorte que les niveaux ne sont pas comparables d'une édition à l'autre. Pour construire une série longue, on enchaîne donc les évolutions annuelles publiées. L'indice de la section 3 les enchaîne jusqu'au millésime 2020, dernier pour lequel le salaire à structure constante est publié. De 2021 à 2023, il est prolongé à partir des rapports annuels de la DGAFP : la RMPP brute des fonctionnaires civils, moins le GVT positif, soit les mesures générales et catégorielles plus les primes des présents. Les ruptures de série (changement de source, passage des salariés à temps complet aux équivalents temps plein en 2009, resserrement de la définition de la structure constante dans le privé en 2019) sont signalées lorsqu'elles interviennent.

Les séries de l'Insee sont déflatées par l'indice des prix à la consommation (IPC). L'indice des prix harmonisé (IPCH), utilisé dans les comparaisons européennes et par la BCE, a augmenté plus vite, en particulier en 2022-2023 (+5,9 % et +5,7 %, contre +5,2 % et +4,9 % pour l'IPC), les deux indices différant par leurs pondérations et leur traitement de certains postes (Geerolf 2024a). C'est aussi le choix de Concialdi (2023) pour les salaires du privé, qui déflate par l'IPCH depuis 1996 : l'IPCH retient les prix nets effectivement acquittés par les ménages, après remboursement, alors que l'IPC mesure le prix brut, et l'écart entre les deux s'est creusé depuis vingt ans. Les résultats sont donc présentés avec les deux déflateurs.

2.3 Comptage des mentions

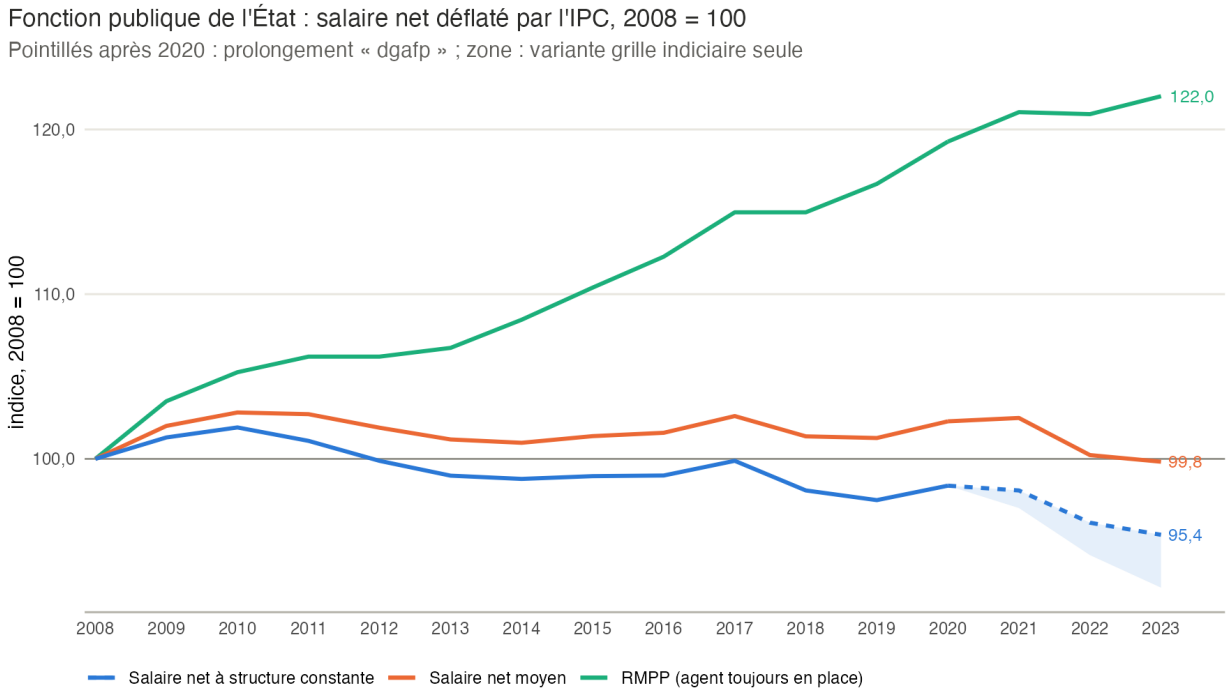
Pour documenter la place de chaque indicateur dans la communication de l'Insee, on compte, dans le texte de chaque Insee Première, les mentions du salaire à structure constante et celles des personnes en place. Le comptage inclut les formulations équivalentes : « à corps, grade et échelon identiques » pour la structure constante, et « permanents-permanents », « présents-présents » et « RMPP » pour les personnes en place. Les mentions dans le chapeau (le résumé en tête de publication) sont relevées séparément. Ce comptage mesure la place que l'Insee donne à chaque indicateur, pas la qualité de son analyse.

3 Le prix des postes dans la fonction publique de l'État

3.1 Quinze ans de salaires, 2008-2023

La figure 6 enchaîne les évolutions publiées jusqu'au millésime 2020 puis prolonge la série comme indiqué dans la section 2. La zone ombrée correspond à la grille seule (ITN-GI, hors primes). À poste donné, le salaire net réel de l'État est à 95,4 en 2023 (base 100 en 2008) : environ 5 % de pouvoir d'achat en moins. Un peu moins de deux points ont été perdus avant 2020, surtout pendant le gel du point, et le reste pendant la période d'inflation 2021-2023. Le salaire moyen est revenu à peu près à son niveau de 2008 (99,8), l'écart avec la structure constante mesurant l'élévation de la qualification des emplois de l'État. La RMPP cumulée (122,0) décrit un agent resté en place quinze ans et ayant bénéficié de tous ses avancements : ce n'est pas le salaire d'un agent type.

FIGURE 6. FPE, salaire net déflaté par l'IPC, 2008 = 100.



Champ : agents civils de la FPE (Insee) ; prolongement : fonctionnaires civils, brut.
Déflateur : IPC (moyenne annuelle, celui des IP).
Sources : Insee Première (salaires des agents de l'État) ; DGAFP, Rapports annuels 2023-2025.

Avec l'IPCH (Figure 7 et Table 3), la perte à poste donné atteint environ 8 % depuis 2008, et le salaire moyen lui-même passe sous son niveau de 2008.

FIGURE 7. FPE, salaire net déflaté par l'IPCH, 2008 = 100.

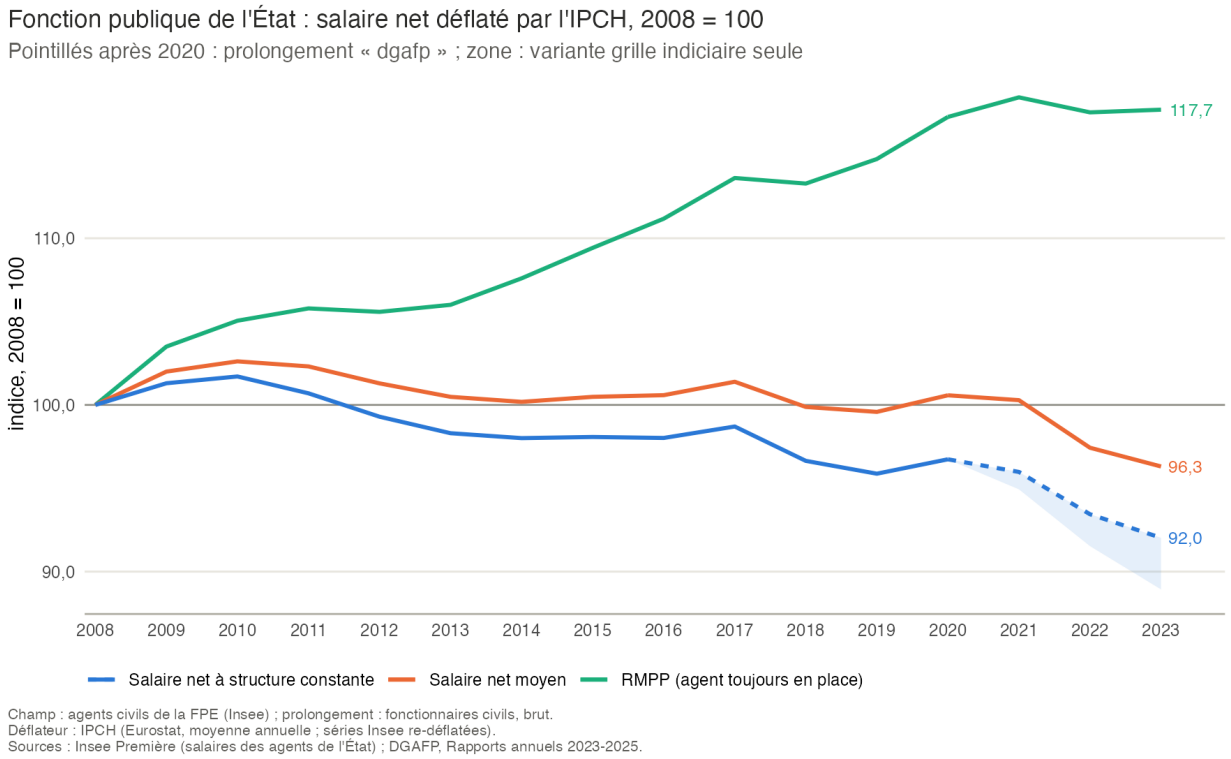


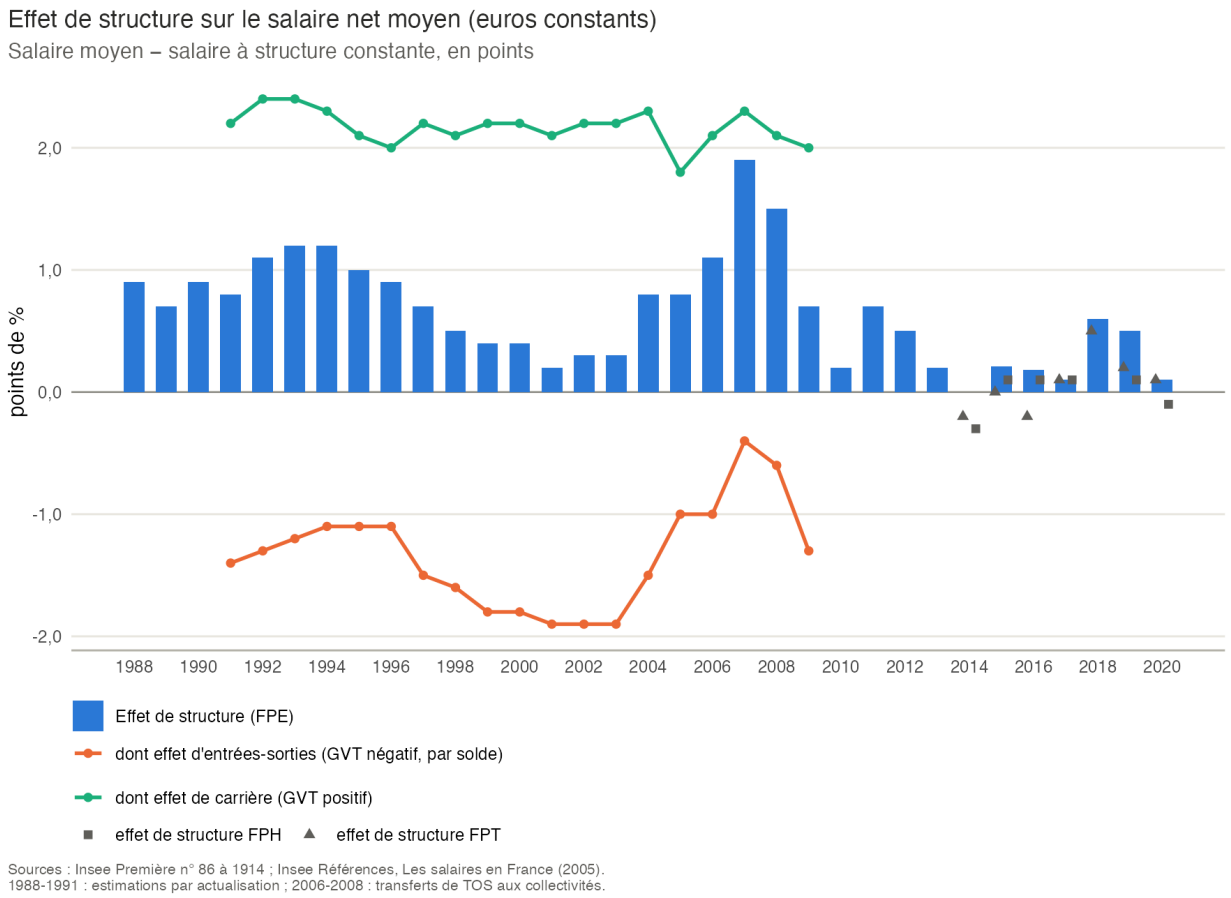
TABLEAU 3. Indices FPE en 2023, euros constants.

Base 100	Déflateur	Structure constante	Salaire moyen	RMPP cumulée
2008	IPC	95,4	99,8	122,0
2012	IPC	95,5	98,0	114,9
2008	IPCH	92,0	96,3	117,7
2012	IPCH	92,7	95,1	111,5

3.2 Trente ans d'effet de structure

La figure 8 montre trois choses. L'effet de carrière est remarquablement stable, entre +1,8 et +2,4 points par an de 1991 à 2009 : c'est la pente moyenne des grilles. L'effet d'entrées-sorties se creuse de −1,1 point au milieu des années 1990 à −1,9 point en 2001-2003, avec la montée des départs à la retraite, si bien que l'effet de structure net passe de +1,2 point à +0,2 ou +0,3. Enfin, le pic de 2006-2008 (jusqu'à +1,9 point) est un effet de champ : le transfert aux collectivités de plus de 50 000 agents peu qualifiés (TOS, agents de l'équipement) fait mécaniquement monter le salaire moyen de l'État.

FIGURE 8. Effet de structure dans la FPE, 1988-2020, et sa décomposition lorsqu'elle est publiée (1991-2009). Points gris : effet de structure dans la territoriale et l'hospitalière, publié de 2014 à 2020.



Sources : Insee Première n° 86 à 1914 ; Insee Références, Les salaires en France (2005).
1988-1991 : estimations par actualisation ; 2006-2008 : transferts de TOS aux collectivités.

3.3 La décomposition publiée aujourd'hui

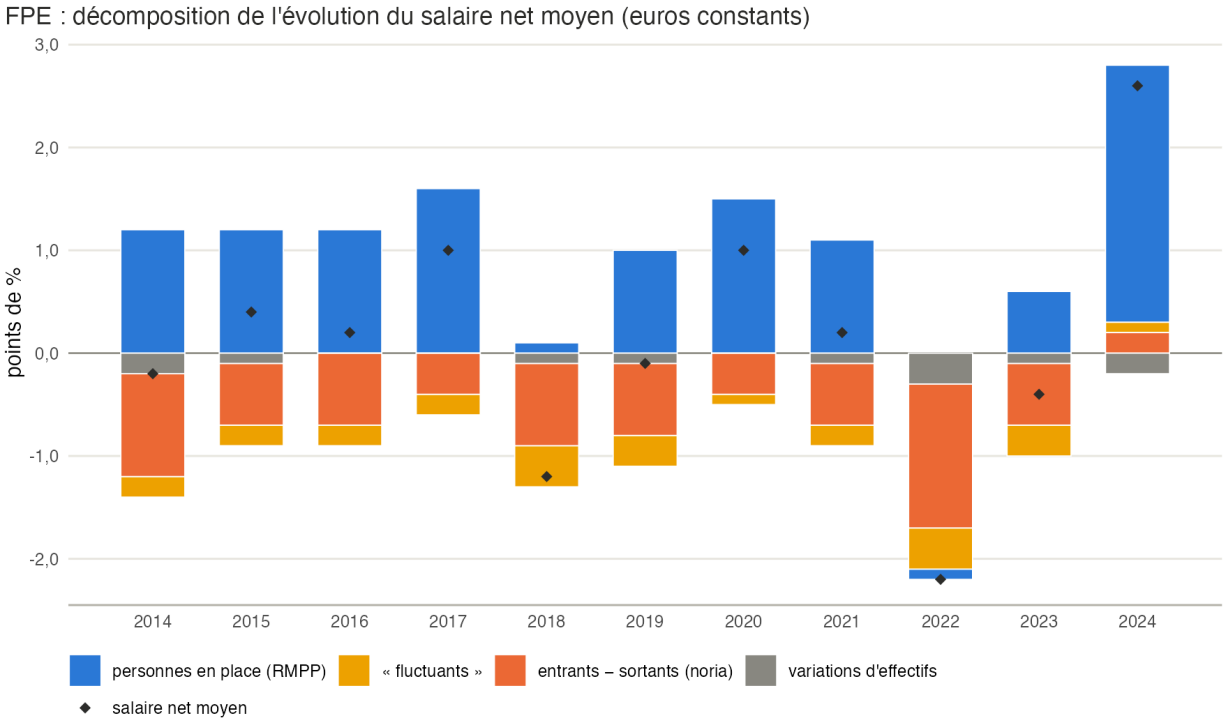
Depuis le millésime 2014, l'Insee et la DGAFP publient une autre décomposition, par population plutôt que par poste. L'évolution du salaire moyen y est la somme de quatre contributions : celle des personnes en place (la RMPP pondérée par leur poids), celle des « fluctuants » (les agents qui ont changé d'employeur ou de quotité, ou qui n'ont travaillé qu'une partie de l'année), l'écart entre entrants et sortants (l'effet de noria) et les variations d'effectifs entre ces groupes (Figure 9).

L'effet de noria pèse en général entre −0,4 et −1 point par an (Figure 10). Il se creuse en 2022 (−1,4 point dans l'État, −1,7 dans l'hospitalière), année d'inflation forte où le salaire moyen de l'État recule de 2,2 % en termes réels. Cette décomposition ne dit pas, en revanche, combien vaut un poste donné.

3.4 Avant 1988 : l'indice des traitements nets

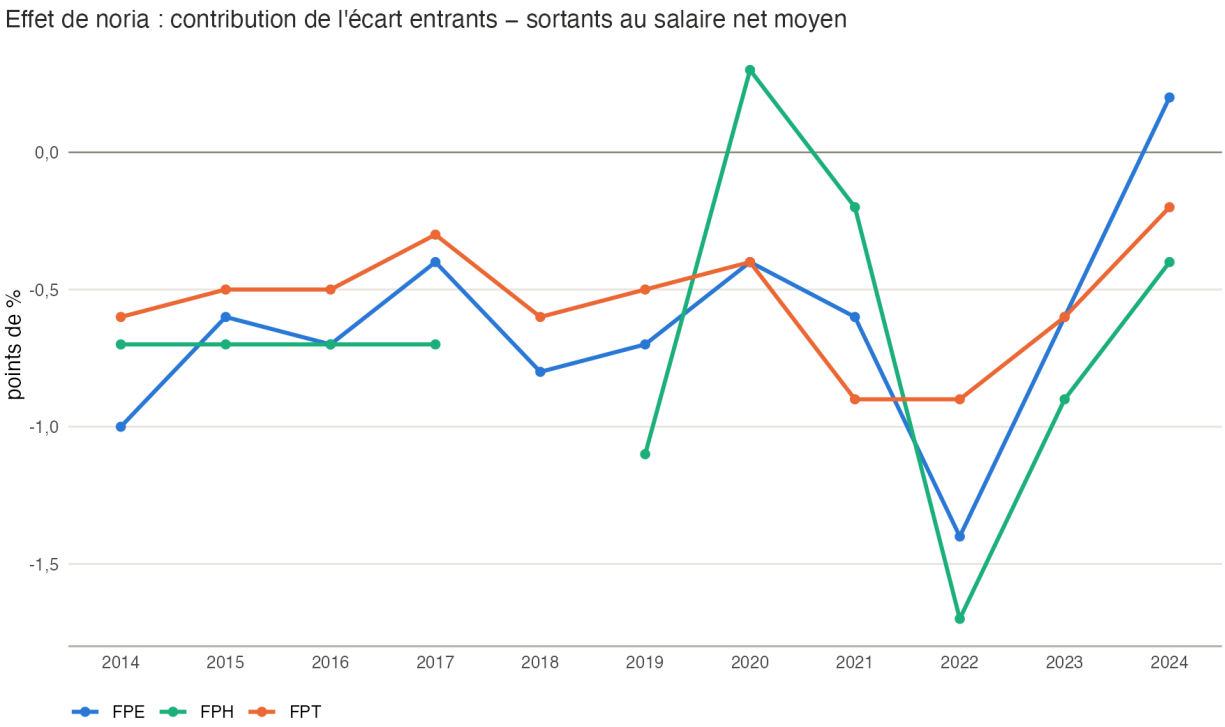
Les Insee Première sur les salaires de l'État commencent avec le millésime 1988. Avant, l'Insee publiait, tous les deux ans de 1976 à 1988, des volumes plus épais, « Les salaires des agents de

FIGURE 9. FPE : contributions à l'évolution du salaire net moyen, en points, euros constants.



Sources : Insee Première n° 1612 à 2100 et tableaux complémentaires.

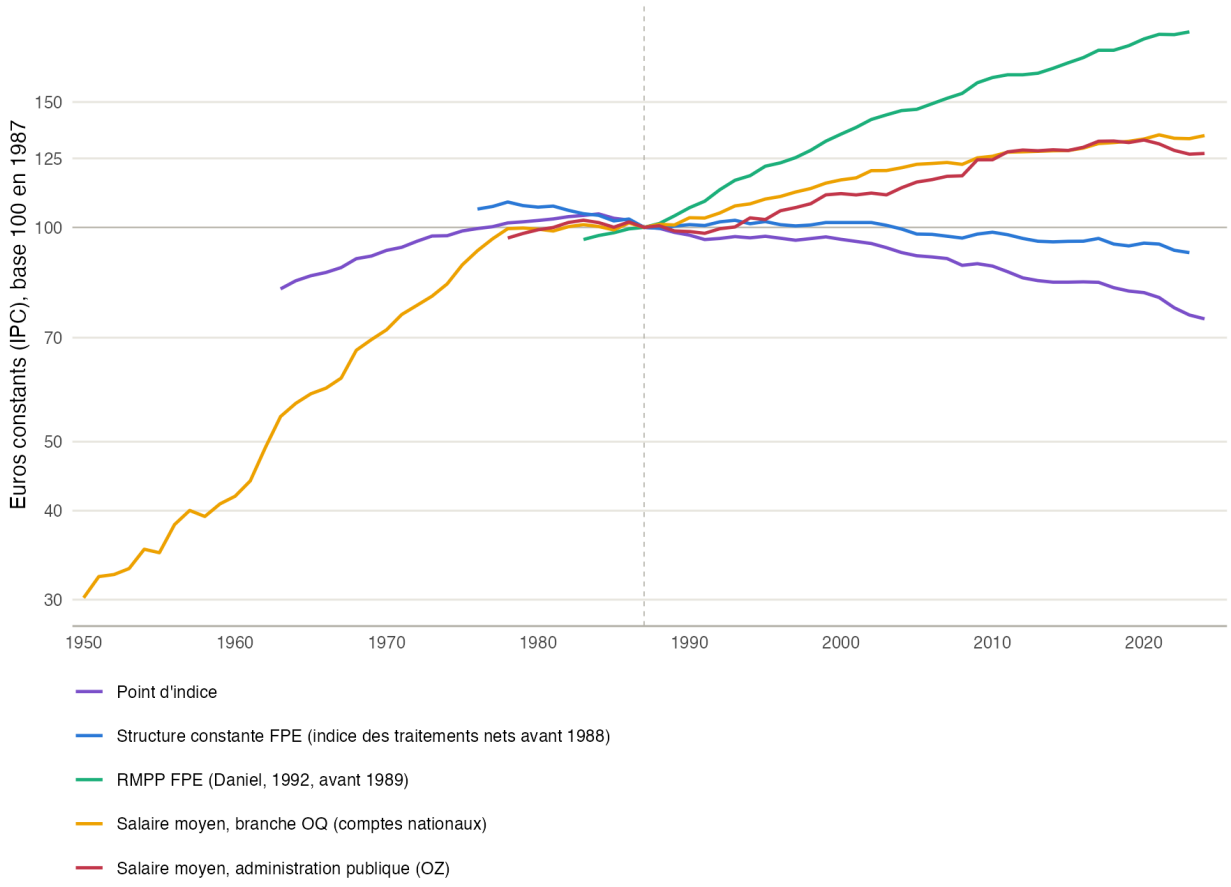
FIGURE 10. Effet de noria par versant.



Sources : Insee Première (versants FPE, FPT, FPH), 2016-2026.

l'État » (Quarré et Minczélès 1982 ; Quarré 1985, 1988, 1990, 1992). Chacun se termine par une actualisation fondée sur l'indice des traitements nets de la fonction publique, en moyenne annuelle, par catégorie statutaire (A, B, C-D) et pour l'ensemble. Selon l'Insee, cet indice « mesure le prix de la main d'oeuvre employée par l'État à qualifications constantes » (Quarré 1992) : comme l'ITN-GI qui lui succède, il intègre les mesures générales et catégorielles, mais ni les primes ni le GVT. Les volumes en donnent les valeurs de 1976 à 1991, ce qui permet de prolonger la structure constante de l'État jusqu'en 1976. Le raccord est bon : en 1988, l'indice et la structure constante de l'Insee reculent tous deux de 0,3 % en euros constants.

FIGURE 11. Fonction publique, euros constants (IPC), base 100 en 1987, échelle logarithmique. Point d'indice : moyenne annuelle des valeurs en vigueur, depuis 1964. Structure constante : indice des traitements nets de l'Insee de 1977 à 1987, puis Insee Première. RMPP : pouvoir d'achat des agents présents selon Daniel (1992) de 1984 à 1988, puis Insee. Salaires moyens par équivalent temps plein des comptes nationaux (base 2020) : branche OQ (administration, enseignement, santé, action sociale, publics et privés) et administration publique (OZ).



Trois résultats ressortent (Figure 11). D'abord, à poste donné et primes exclues, le traitement net de l'État recule de 7,9 % en euros constants de 1978 à 1987, après une dernière hausse de 1976 à 1978. Le décrochage du prix des postes précède donc la désindexation de 1982-1983, que Daniel (1992) décrit en détail. Ensuite, le salaire net moyen des agents à temps complet, observé les années paires dans les volumes, progresse de 1,7 % par an de 1976 à 1980 et de 0,1 % de 1984 à 1988, soit 1 à 1,5

point de plus par an que le prix d'un poste : l'écart entre les deux indicateurs, qui structure tout cet article, existe dès la fin des années 1970. Enfin, de 1983 à 1987, la rémunération des agents présents gagne 4,0 % selon Daniel (1992), pendant que le prix d'un poste recule de 4,3 % : l'avancement compense déjà la baisse du point, comme depuis 2008. Les volumes évaluent alors le « GVT positif » à 1,6 à 1,8 % par an et le « GVT solde », c'est-à-dire l'effet de structure, à environ 0,3 point par an en 1983-1984, 0,6 en 1985-1986 et 0,9 en 1987-1988 (Quarré 1990).

Avant 1976, seuls subsistent le point d'indice, exploitable depuis 1964, les comptes nationaux et les taux par période de Daniel (1992) pour le salaire moyen de l'État : 4,6 % par an en francs constants de 1957 à 1967, 3,1 % de 1967 à 1972 et de 1972 à 1977, 0,5 % de 1977 à 1982. Les séries et leurs sources sont dans le dossier `salaires-historique`.

4 La disparition du salaire à structure constante

4.1 Un épisode révélateur : la polémique de 2007

La distinction entre indicateurs n'est pas qu'une affaire de techniciens. Le 24 juillet 2007, l'Insee publie *Les salaires des agents de l'État en 2005* (Insee Première n° 1151, Gombault et Quarré 2007). Le salaire net moyen y atteint 2 127 € par mois et baisse de 0,9 % en euros constants ; à structure constante, la baisse est de 1,6 %. Le même tableau indique que le salaire net des personnes en place augmente de 0,4 % en euros constants. Le 3 août 2007, interrogé par Aymeric Caron sur i-Télé, le secrétaire d'État chargé de la Fonction publique, André Santini, juge l'étude « totalement erronée » et affirme que le pouvoir d'achat des fonctionnaires « a augmenté de 1,6 » (Portail de la Fonction publique 2007 ; Les Échos 2007). « Nous contestons les bases de l'étude », ajoute-t-il, en annonçant vouloir « dialoguer avec l'Insee ». Deux mois plus tard, sur France 2, il reproche encore aux syndicats de se cramponner « sur le point d'indice ».

L'étude n'était pas erronée : elle mesurait autre chose que ce que le ministère mettait en avant. Le ministère de la fonction publique raisonnait en RMPP, qui neutralise l'effet des départs à la retraite et des recrutements. Le rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour le budget 2008, Georges Tron, le relève quelques semaines plus tard (Tron 2007) : la polémique « résulte sans doute d'une mauvaise présentation des résultats », et la RMPP nette calculée par l'Insee (+2,3 % en euros courants, +0,4 % en euros constants) « correspond exactement aux chiffres émanant du ministère ». Quant au chiffre de 1,6 % avancé par le ministre, il coïncide avec la hausse du salaire brut moyen en euros courants publiée dans le même Insee Première, qui n'est pas une mesure de pouvoir d'achat. Le même rapport résume le fond du problème : les négociations salariales n'avaient pas abouti depuis neuf ans, « principalement en raison d'absence d'instrument de mesure partagé ». Les syndicats regardaient le point d'indice, le ministère la RMPP, l'Insee le salaire moyen. L'épisode s'inscrit dans une année où, selon la mission d'information de l'Assemblée nationale sur la mesure des grandes données économiques et sociales (Mariton 2008), la contestation des statistiques officielles a pris « une ampleur sans précédent ». C'est aussi dans la foulée de ce débat qu'a été créée, en 2008, la garantie individuelle du pouvoir d'achat, qui compare l'évolution du traitement indiciaire de chaque agent à l'inflation sur quatre ans.

Le ministre de tutelle d'André Santini, Éric Woerth, ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, défend la même lecture. Le 19 novembre 2007, à la veille d'une journée de grève, il affirme sur France 3 qu'il faut regarder « l'ensemble d'une feuille de paye », qui comprend le point d'indice « mais aussi l'ancienneté et des mesures catégorielles », et que les fonctionnaires

ont ainsi bénéficié d'une augmentation « d'à peu près 3,5 % par an » depuis six ans (La Gazette des communes 2007). C'est la logique de la RMPP : un chiffre en euros courants, qui inclut l'inflation et l'avancement de chaque agent, et non l'évolution du prix d'un poste. Or l'indicateur qui permettait de trancher le débat sur le prix des postes figurait bien dans l'Insee Première contesté, et il montrait une baisse significative de la rémunération des fonctionnaires (−1,6 % en 2005). C'est cet indicateur, systématiquement plus défavorable, qui a ensuite disparu des publications.

4.2 Une disparition en deux temps

Le salaire à structure constante est pourtant le seul indicateur qui réponde directement à la question de savoir combien vaut un poste de fonctionnaire. Publié par l'Insee pendant trente ans, il a disparu en deux temps. De 1995 à 2011, chaque Insee Première sur les salaires de l'État contient un tableau complet de décomposition : structure constante, effet de structure, RMPP, effet de carrière. En avril 2013 (Insee Première n° 1443, millésime 2010), le tableau disparaît : il ne reste qu'une ligne dans un autre tableau, et l'effet de carrière n'est plus publié. Cette publication (Kerjosse et Michel 2013) est aussi la première fondée sur la nouvelle source Siasp, et celle qui paraît avec le plus de retard, vingt-huit mois après l'année couverte. De 2013 à 2022, le chiffre ne figure plus que dans le texte, et parfois dans les tableurs en ligne, avec une nomenclature simplifiée en 2017. Depuis juin 2023 (Insee Première n° 1955, millésime 2021 ; Ntamakuliro-Inema et Volat (2023)), il n'est plus mentionné du tout, pas même sa définition, et le rapport annuel de la DGAFP ne le publie pas non plus.

La figure 12 reprend les trois évolutions annuelles publiées par l'Insee depuis 1988. Tant qu'elle est publiée, l'évolution du salaire à structure constante est la moins favorable des trois : elle est inférieure à celle du salaire moyen 32 années sur 33 (et égale l'année restante), de 0,7 point par an en moyenne, et toujours inférieure à celle de la RMPP, de 2,0 points par an en moyenne. Elle est négative 17 années sur 33, contre 10 pour le salaire moyen et aucune pour la RMPP. À partir du millésime 2021, la courbe s'arrête : il ne reste que les deux indicateurs les plus favorables, au moment même où l'inflation fait baisser les salaires réels.

4.3 La montée en puissance de la RMPP

Pendant que le salaire à structure constante s'efface, la rémunération des personnes en place suit le chemin inverse : d'abord une estimation dans le texte, puis une ligne de tableau, puis des tableaux entiers, un sigle, des intertitres et enfin le rôle de premier terme de la décomposition (Table 4). La RMPP était donc présente dès l'origine, mais comme un chiffre d'appoint : en 1990, l'Insee ne la calcule pas, il l'estime, et ne la met dans aucun tableau. Le salaire à structure constante est alors l'indicateur de référence, celui qui vient en premier dans le résumé. La hiérarchie s'inverse en trois moments. En 2006, il quitte le chapeau, où la RMPP reste. En 2008, dans le premier Insee Première publié après la polémique de 2007, la RMPP gagne une ligne, une évolution sur quatre ans et un tableau entier. En 2013, le tableau de décomposition disparaît au moment où la RMPP reçoit son sigle et son propre tableau. Le salaire à structure constante ne réapparaît dans le chapeau qu'en 2017 et 2018, sans être nommé (un agent « de mêmes grade et échelon »).

FIGURE 12. FPE : évolutions annuelles du salaire net en euros constants publiées par l'Insee. Le salaire à structure constante n'est plus publié après le millésime 2020.

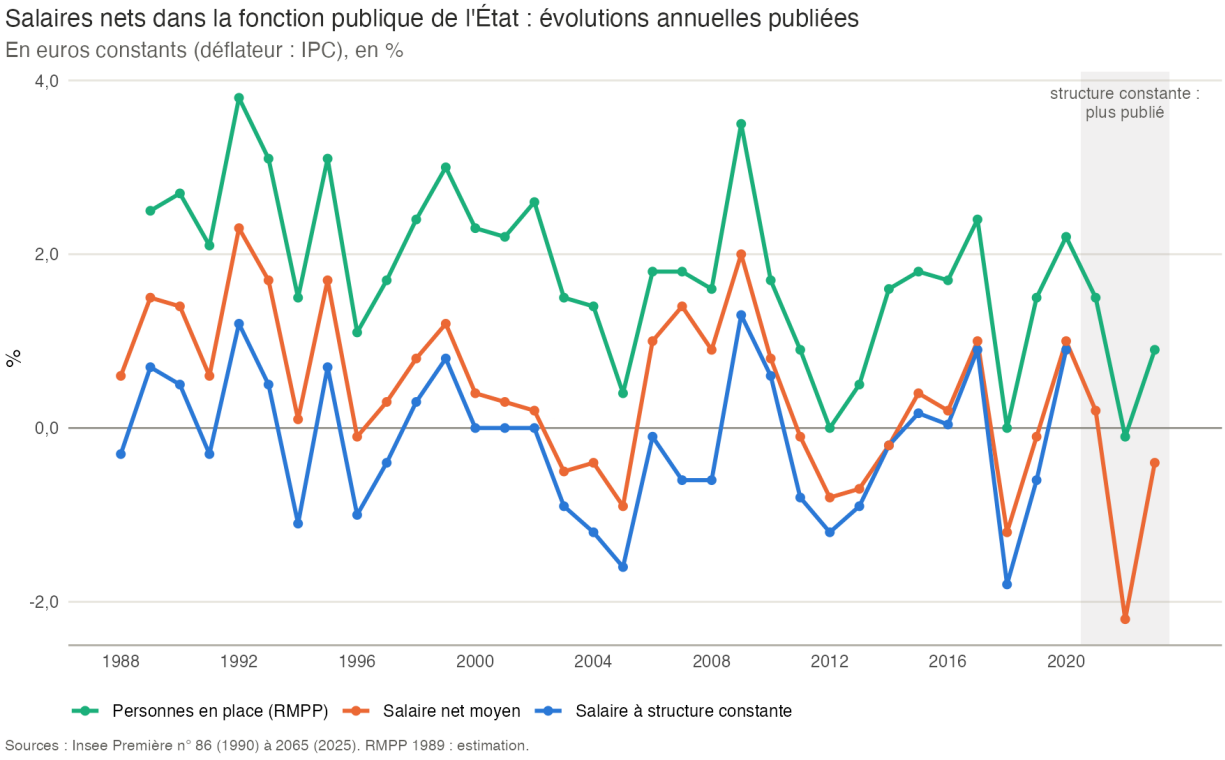


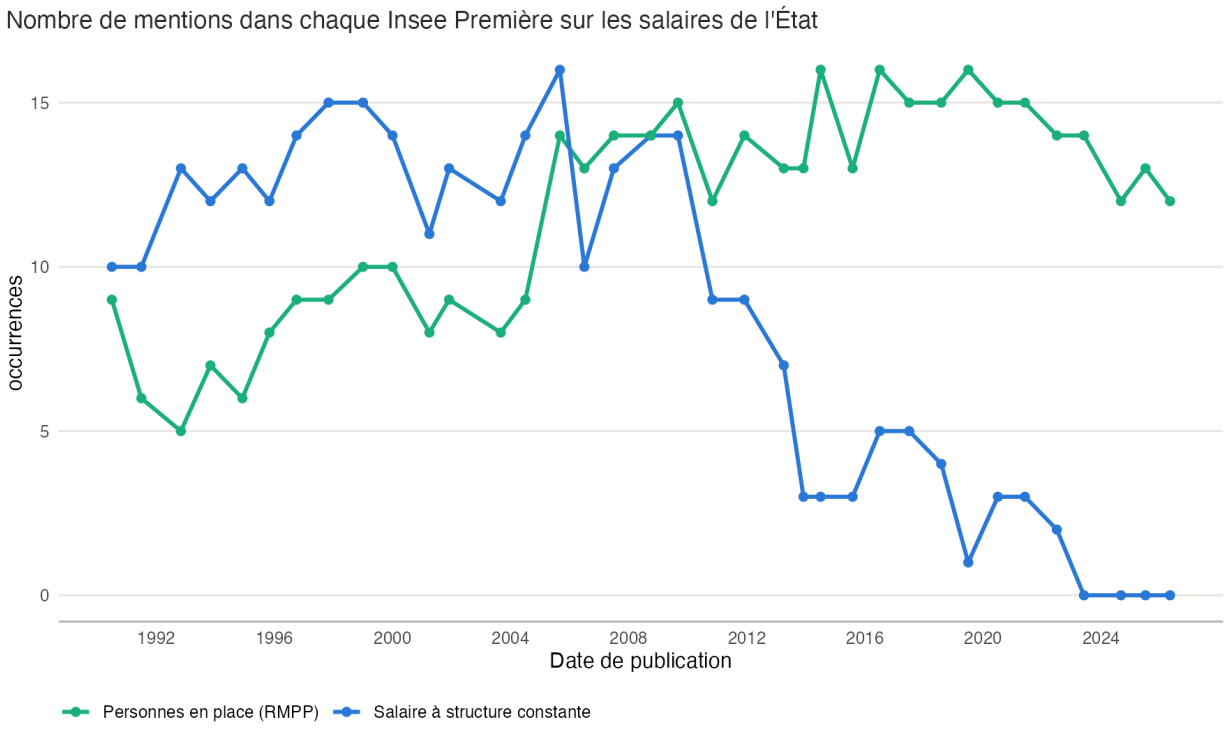
TABLEAU 4. Place des deux indicateurs dans les Insee Première sur les salaires de l'État.

Publication	Salaire à structure constante	Personnes en place (RMPP)
1990 (IP n° 86)	Tableau ; premier chiffre « corrigé » cité dans le chapeau	Estimation au conditionnel (« pourrait être de l'ordre de »), dans le chapeau et le texte ; aucun tableau
1991-1994	Tableau et chapeau	Chapeau et texte ; toujours aucun tableau
1995 (IP n° 409)	Tableau complet de décomposition	Entre dans le tableau : une ligne « Salaire net des personnes en place »
2001-2005	Chapeau : part des « revalorisations salariales » dans la hausse du salaire moyen	Chapeau et tableau
Juillet 2006 (IP n° 1094)	Sort du chapeau ; reste dans le tableau	Seul indicateur du chapeau avec le salaire moyen
Octobre 2008 (IP n° 1211)	Tableau	Deux lignes (brut et net), évolution sur quatre ans dans le chapeau, nouveau tableau sur la distribution des évolutions individuelles des agents en place

Publication	Salaire à structure constante	Personnes en place (RMPP)
2011-2013 (IP n° 1381, 1443, 1476)	Tableau de décomposition supprimé : une ligne, puis le texte seul	Apparition du sigle « RMPP », d'un intertitre et d'un tableau par statut et catégorie
Juillet 2016 (IP n° 1612)	Texte et définitions	Premier terme de la nouvelle décomposition du salaire moyen (personnes en place, fluctuants, entrants et sortants)
Juin 2023 (IP n° 1955)	Plus aucune mention	Chapeau, intertitre, figure, décomposition

Le simple comptage des mentions dans le texte des publications résume ces deux trajectoires (Figure 13). Jusqu'en 2009, le salaire à structure constante est cité de dix à seize fois par publication, un peu plus souvent que les personnes en place. Après 2013, il ne l'est plus que de une à cinq fois, puis plus du tout à partir de 2023, alors que la RMPP l'est de douze à seize fois.

FIGURE 13. Nombre de mentions du salaire à structure constante (y compris « à corps, grade et échelon identiques ») et des personnes en place (y compris « RMPP ») dans chaque Insee Première sur les salaires de l'État.



4.4 Le cas des enseignants

La disparition se retrouve à l'échelle des sous-populations. Jusqu'en 2009, le tableau par catégorie socioprofessionnelle isolait les enseignants à trois niveaux (ensemble, cadres, professions intermé-

diaires), chacun avec ses trois évolutions : salaire moyen, structure constante, personnes en place. Depuis 2011, la ligne « Enseignants » existe toujours, mais elle est unique, elle mêle agrégés, certifiés, professeurs des écoles et enseignants du supérieur, et elle n'a plus que deux colonnes (Table 5). Pour les professeurs des écoles, le salaire à structure constante de 2008 raconte autre chose que la RMPP : le prix du poste progresse de 0,2 %, quand les agents en place gagnent 2,4 % grâce à l'avancement. Cette lecture n'est plus possible aujourd'hui : il ne reste que le salaire moyen, qui mélange carrière et renouvellement, et la RMPP, qui est la plus favorable des deux (+4,8 % contre +3,9 % en 2024).

Tableau 5. Les enseignants dans les Insee Première sur les salaires de l'État, 2008 et 2024.

Évolution en euros constants	Salaire moyen	Structure constante	RMPP
2008 (IP n° 1324)			
Ensemble des enseignants	-0,1 %	-0,4 %	+1,9 %
Enseignants cadres (agrégés, certifiés, supérieur)	-0,3 %	-0,4 %	+1,9 %
Enseignants professions intermédiaires (professeurs des écoles)	-1,3 %	+0,2 %	+2,4 %
2024 (IP n° 2100)			
Enseignants (ligne unique)	+3,9 %	non publiée	+4,8 %

4.5 Les deux autres versants

L'Insee publie aussi chaque année un Insee Première sur les salaires dans la fonction publique territoriale, depuis le millésime 2008 (n° 1367, septembre 2011) et sans interruption depuis le millésime 2011, et un sur la fonction publique hospitalière, depuis le millésime 2014 (n° 1641, mars 2017). Le salaire à structure constante y a eu une existence brève (tableau 6). Il apparaît dans la territoriale avec le millésime 2014 (n° 1616) et dans l'hospitalière dès le premier numéro, sous la forme d'une phrase du texte, parfois placée en intertitre : « À statut et cadre d'emplois donnés, le salaire net augmente en moyenne de 0,8 % » (n° 1667, millésime 2015). Il disparaît des deux versants avec le millésime 2021, comme dans l'État : le numéro sur la territoriale n'en garde que la définition (n° 1956), celui sur l'hospitalière n'en dit plus rien (n° 1965). Les trois Insee Première consacrés au millésime 2021, publiés entre juin et septembre 2023, l'abandonnent donc ensemble.

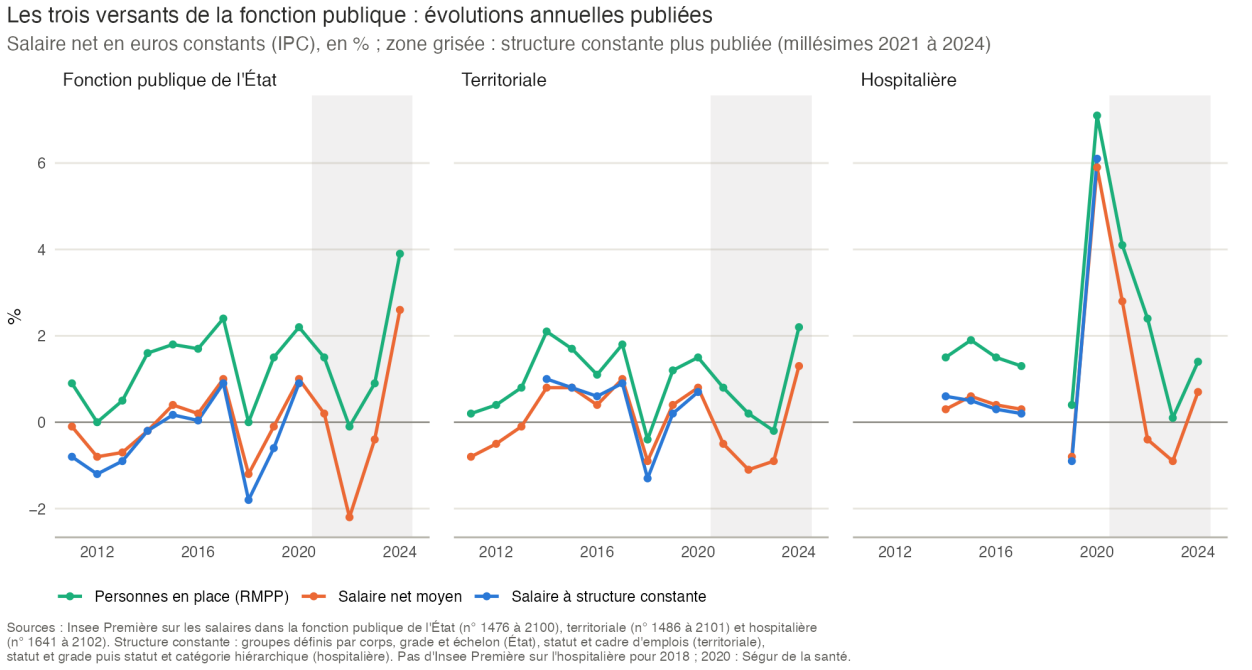
Tableau 6. Le salaire à structure constante dans les Insee Première sur les trois versants de la fonction publique.

Versant	Insee Première annuels	Structure constante publiée	Groupes figés	Depuis le millésime 2021
État	depuis le millésime 1988 (n° 86)	millésimes 1988 à 2020	corps, grade et échelon	aucune mention (n° 1955 et suivants)
Territoriale	depuis le millésime 2008 (n° 1367)	millésimes 2014 à 2020 (n° 1616 à 1915)	statut et cadre d'emplois	définition seule en 2021 (n° 1956), puis aucune mention

Versant	Insee Première annuels	Structure constante publiée	Groupes figés	Depuis le millésime 2021
Hospitalière	depuis le millésime 2014 (n° 1641)	millésimes 2014 à 2020 (n° 1641 à 1921), sans numéro pour 2018	statut et grade, puis statut et catégorie hiérarchique (2017)	aucune mention (n° 1965 et suivants)

Dans ces deux versants, l'indicateur était d'ailleurs moins exigeant que dans l'État. Les groupes figés y sont plus larges : le statut et le cadre d'emplois dans la territoriale ; le statut et le grade, puis à partir du millésime 2017 le statut et la catégorie hiérarchique (A, B ou C), dans l'hospitalière. L'avancement d'échelon, et dans l'hospitalière les promotions de grade à l'intérieur d'une même catégorie, y sont donc comptés comme des hausses du prix du poste, comme dans le secteur privé (section 5). L'effet de structure y reste faible, entre −0,3 et +0,5 point de 2014 à 2020 (Figure 8). Pour mesurer le prix d'un poste dans ces deux versants, il faudrait figer, comme dans l'État, le grade et l'échelon.

FIGURE 14. Évolutions annuelles du salaire net en euros constants publiées par l'Insee dans les trois versants de la fonction publique, 2011-2024 : salaire moyen, structure constante et RMPP.

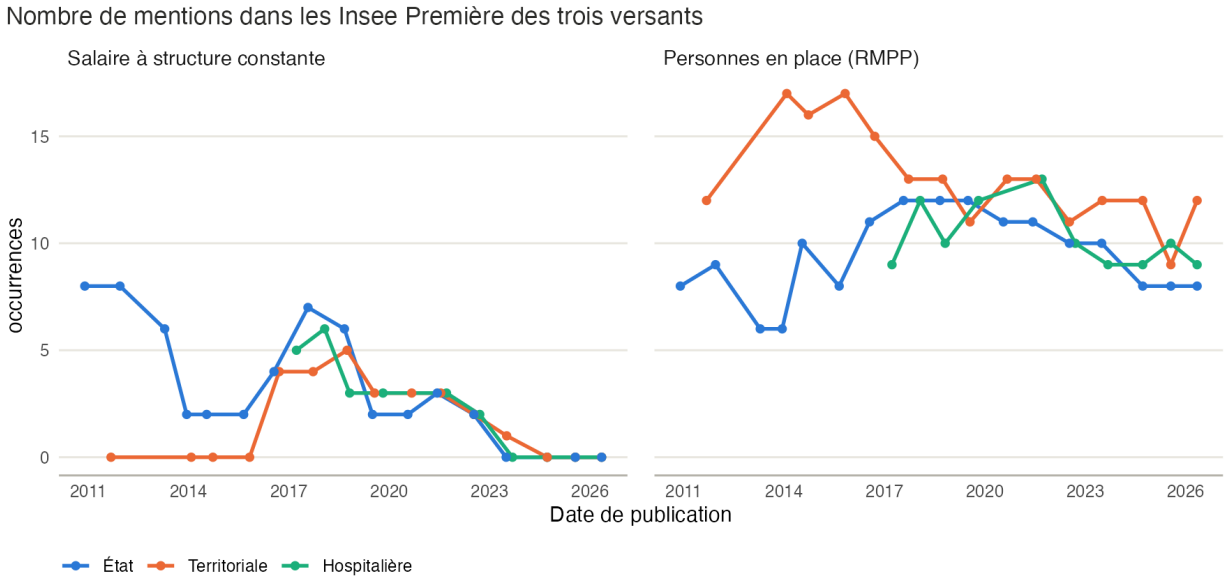


La Figure 14 rassemble les évolutions publiées dans les trois versants depuis 2011. Leur profil est voisin : la RMPP est au-dessus du salaire moyen presque chaque année, la structure constante en est proche, et tous reculent ou stagnent en 2018 dans l'État comme dans la territoriale. L'hospitalière se distingue en 2020 et 2021 par les revalorisations du Ségur de la santé (+5,9 % puis +2,8 % pour le salaire moyen). Depuis le millésime 2021, il ne reste dans les trois publications que le salaire moyen et la RMPP. En 2022, année d'inflation forte, le salaire moyen évolue de −2,2 % dans l'État, de

−1,1 % dans la territoriale et de −0,4 % dans l'hospitalière, la RMPP de −0,1 %, +0,2 % et +2,4 %. Ce que valait un poste cette année-là, la statistique publique ne le dit plus pour aucun des trois versants.

Le comptage des mentions confirme ce parallèle (Figure 15). Appliqué selon la même règle aux trois versants, sur les numéros publiés depuis 2010, il montre une même trajectoire. Dans la territoriale et l'hospitalière, la structure constante est citée en moyenne 3,4 et 3,7 fois par numéro pour les millésimes 2014 à 2020, contre 3,7 fois dans l'État ; elle ne l'est plus du tout à partir du millésime 2022 dans aucun des trois versants. Les personnes en place, elles, sont citées une dizaine de fois par numéro tout au long de la période, et davantage dans la territoriale pour les millésimes 2011 à 2013, quand la RMPP y était le seul indicateur publié à côté du salaire moyen.

FIGURE 15. Nombre de mentions du salaire à structure constante et des personnes en place dans les Insee Première sur les salaires des trois versants de la fonction publique, publiés depuis 2010 (comptage automatique, même règle pour les trois versants).



Source : comptage automatique sur le texte des Insee Première sur les salaires de l'État (n° 1324 à 2100), de la territoriale (n° 1367 à 2101) et de l'hospitalière (n° 1641 à 2102), même règle pour les trois versants (formulations équivalentes comprises).

4.6 Calendrier et signataires

Le tableau 7 rapproche les deux ruptures de la direction de l'Insee : la disparition du tableau de décomposition (millésime 2010, publié en avril 2013) et la disparition de toute mention du salaire à structure constante (millésime 2021, publié en juin 2023). Jean-Luc Tavernier, directeur du cabinet d'Éric Woerth au ministère du Budget de 2007 à 2009, est nommé directeur général de l'Insee en février 2012, un peu plus d'un an avant la parution de l'Insee Première qui supprime le tableau. L'annexe A détaille, année par année, les signataires des publications autour des deux ruptures (Table 8).

Tableau 7. Insee Première sur les salaires de l'État : directeur général de l'Insee à la date de publication, auteurs, et place du salaire à structure constante.

DG de l'Insee	Années	Auteurs Insee	Co-auteurs DGAFP	Salaire à structure constante
Jean-Claude Milleron	1989-1990	Guillaume Houriez, Dominique Quarré		tableau (estimation)
Milleron ou Champsaur (transition 1992)	1991	Guillaume Houriez, Dominique Quarré		tableau (estimation)
Paul Champsaur	1992-2000	Guillaume Houriez, Dominique Quarré, Martine Eenschooten, Véronique Cornuau		tableau → tableau complet
Champsaur ou Charpin (transition 2003)	2001	Marielle Dhune, Dominique Quarré		tableau complet
Jean-Michel Charpin	2002-2005	Marielle Dhune, Dominique Quarré, Vincent Gombault		tableau complet
Jean-Philippe Cotis	2006-2009	Vincent Gombault, Dominique Quarré, Xavier Besnard, Roselyne Kerjosse		tableau complet
Jean-Luc Tavernier	2010-2022	Roselyne Kerjosse, Christophe Michel, Julie Goussen, Romain Bour, Jean-Luc Ntamakuliro-Inema	Natacha Gualbert, Fanny Godet, Gwendoline Volat	une ligne du tableau 1 → texte → texte + tableur en ligne → texte (nomenclature grossière) → absent
Fabrice Lenglart	2023-2024	Benjamin Gilbert, Lino Galiana	Gwendoline Volat, Gaëlle Gateaud	absent

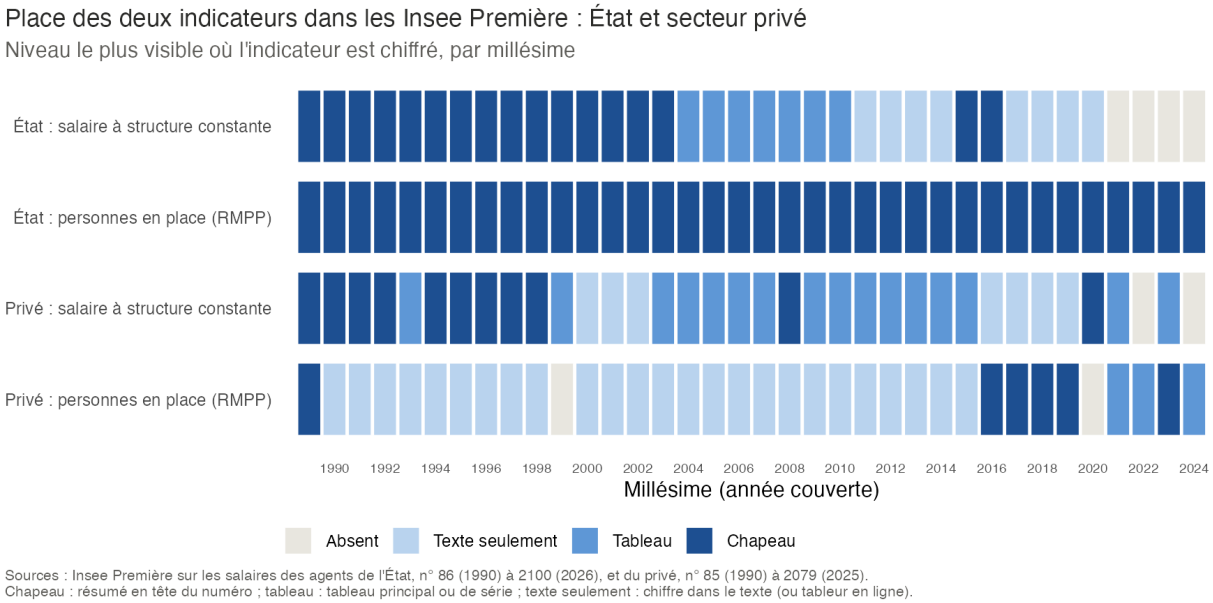
La signature d'un Insee Première n'indique pas qui a décidé de son contenu : le format et le choix des indicateurs relèvent aussi de la division Salaires et revenus d'activité, du comité de rédaction des Insee Première et, depuis 2014, de la co-publication avec le service statistique de la DGAFP. Les publications n'expliquent jamais ces changements. Ceux-ci coïncident à la fois avec des changements de source (Siasp), d'équipes d'auteurs, de format des Insee Première et de direction générale, sans qu'on puisse attribuer la décision à l'un de ces facteurs. Cette disparition avait déjà été relevée, à propos de la difficulté à mesurer l'évolution des revenus dans les statistiques de pouvoir d'achat, dans Geerolf (2024b).

5 Comparaison avec le secteur privé

Pour les salariés du privé, l'Insee publie aussi chaque année un Insee Première sur les salaires, avec les mêmes trois indicateurs ; la structure constante y neutralise la composition de l'emploi par catégorie socioprofessionnelle, secteur d'activité et condition d'emploi. L'analyse des trente-six numéros, de 1990 à 2025, et les séries correspondantes font l'objet d'une note distincte (Geerolf 2026a). On n'en retient ici que ce qui permet la comparaison avec l'État.

La trajectoire est la même dans ses grandes lignes, mais plus tardive et moins linéaire (Figure 16). Dans les deux cas, la structure constante est l'indicateur de tête des Insee Première des années 1990, et elle recule ensuite. Dans l'État, elle quitte le chapeau en 2006, les tableaux en 2013, et toute la publication à partir du millésime 2021. Dans le privé, elle quitte le chapeau dès 2001 mais reste dans un tableau de série jusqu'au millésime 2015, puis n'est plus qu'un chiffre dans le texte ; la crise sanitaire la ramène dans le chapeau pour 2020, et elle figure encore dans le tableau principal pour 2021 et 2023. Elle n'est en revanche publiée ni pour 2022 ni pour 2024 : ce sont les deux seuls millésimes depuis 1990 sans aucune évolution à structure constante. La RMPP suit le chemin inverse, plus tard que dans l'État : présente dans le chapeau de toutes les publications sur l'État depuis 1990, elle reste, dans le privé, une section en fin de numéro ou un chiffre dans le texte pendant vingt-cinq ans, avant d'entrer dans le chapeau (millésimes 2016 à 2019), puis dans le tableau principal avec son sigle (2023).

FIGURE 16. Place du salaire à structure constante et de la RMPP dans les Insee Première sur les salaires de l'État et du secteur privé : niveau le plus visible où l'indicateur est chiffré, par millésime.



Sources : Insee Première sur les salaires des agents de l'État, n° 86 (1990) à 2100 (2026), et du privé, n° 85 (1990) à 2079 (2025).
Chapeau : résumé en tête du numéro ; tableau : tableau principal ou de série ; texte seulement : chiffre dans le texte (ou tableur en ligne).

La hiérarchie des indicateurs est la même. Dans le privé, l'évolution à structure constante est en moyenne de -0,03 % par an depuis 2009, les années où elle est publiée, contre 0,5 % pour le salaire net moyen et 2,0 % pour la RMPP, qui n'est négative aucune année. En 2022, le salaire moyen recule de 1,0 %, le plus fort recul depuis vingt-cinq ans selon l'Insee, tandis que la RMPP progresse de 1,3 %. Sur longue période, à poste donné, le salaire net du privé est en 2024 à 99,2 avec l'IPC et à 93,9 avec l'IPCH (base 100 en 1995), contre 115,8 et 109,5 pour le salaire moyen ; entre 2008

et 2023, il évolue de -2,0 % (IPC) et de -5,4 % (IPCH), contre -4,6 % et -8,0 % dans l'État (pour le privé, la valeur de 2022, non publiée, est imputée).

6 Discussion

Les six indicateurs ne se contredisent pas : ils répondent à des questions différentes, et c'est leur lecture conjointe qui informe. La structure constante dit ce que vaut un poste, la RMPP ce que gagne un agent qui reste et avance, le salaire moyen ce que coûte l'agent moyen. Entre les trois, l'effet de structure, carrière d'un côté et renouvellement de l'autre, fait le lien. Le débat de 2007 comme celui de 2026 tiennent à la confusion entre ces questions : un ministre qui parle de la feuille de paye d'un agent qui avance et une statistique qui décrit le prix d'un poste ne parlent pas de la même chose.

La RMPP, en revanche, ne mesure pas le pouvoir d'achat. La hausse de salaire au fil de la carrière et de la prise de responsabilités n'a pas pour vocation de compenser l'inflation, et la RMPP reste positive même quand le prix des postes baisse. Tant que la structure constante était publiée, elle était la plus basse des trois dans la quasi-totalité des années, et la RMPP la dépassait de deux points par an en moyenne ; la RMPP n'a été négative qu'une seule fois, en 2022 (−0,1 %). Dans ces conditions, ne retenir que la RMPP et le salaire moyen, comme le font la Cour des comptes et FIPECO, c'est passer sous silence l'indicateur qui dit si un poste de fonctionnaire se déclasse.

La disparition de la structure constante compte d'autant plus qu'elle intervient quand l'inflation fait baisser les salaires réels : depuis 2021 dans l'État, en 2022 et 2024 dans le privé. Le constat vaut aussi sur longue période. Concialdi (2023) chiffre à + 19,4 % la hausse du pouvoir d'achat du salaire net moyen entre 1978 et 2019 à structure variable, contre − 4,2 % à structure constante : le choix de l'indicateur change le diagnostic. Les Insee Première des années 1990 mettaient la structure constante dans le chapeau, et l'évolution des personnes en place y figurait déjà : la RMPP n'est pas une invention récente, c'est sa mise en avant, au détriment de la structure constante, qui l'est.

Plusieurs limites doivent être signalées. D'abord, les valeurs de la structure constante de 2021 à 2023 pour l'État ne sont pas publiées par l'Insee : elles reposent sur la reconstitution décrite dans la section 2, plus fragile que les séries publiées. Ensuite, les séries longues comportent des ruptures (source Siasp, passage aux équivalents temps plein, changements de définition) que le chaînage des évolutions annuelles ne corrige pas entièrement. Par ailleurs, le comptage des mentions mesure la place d'un indicateur dans la communication, pas la décision qui l'a produite : les changements coïncident avec des changements de source, d'équipes et de direction, sans qu'on puisse en attribuer la cause. Enfin, la structure constante n'est pas non plus un indicateur parfait : elle dit ce que vaut un poste défini par son corps, son grade et son échelon, et non ce que gagne une personne donnée.

7 Conclusion : ce qu'il faudrait publier

Les indicateurs de salaire dans la fonction publique ne sont pas interchangeables, et la statistique publique n'en met plus en avant qu'un seul, la RMPP, qui ne dit pas ce que vaut un poste. Quatre mesures permettraient de rétablir un débat transparent.

Il faudrait d'abord rétablir chaque année la publication du salaire à structure constante, dans le chapeau et dans le tableau principal des Insee Première, à égalité avec la RMPP et le salaire moyen,

et avec la série historique depuis 1988. L'indicateur existe, il a été calculé au moins jusqu'au millésime 2020, et le fichier Siasp contient le corps, le grade et l'échelon qu'il exige. La même proposition vaut pour le privé, où l'Insee l'a publié chaque année depuis 1990 (Concialdi 2023 ; Geerolf 2026a), dans le chapeau jusqu'en 1999, avant de le faire apparaître et disparaître selon les millésimes. Il faudrait ensuite le publier pour les sous-populations utiles au débat public, au minimum par catégorie A, B et C et pour les enseignants et les non-enseignants, comme le faisait le tableau par catégorie socioprofessionnelle jusqu'en 2009, et pour les trois versants : dans la territoriale et l'hospitalière, l'Insee ne l'a publié que des millésimes 2014 à 2020, avec des groupes plus larges que dans l'État, et il faudrait l'y calculer à grade et échelon.

Il faudrait aussi publier la décomposition complète sous forme d'identité : la RMPP est le salaire à structure constante augmenté de l'effet de carrière (GVT positif), et le salaire moyen est la RMPP augmentée de l'effet de renouvellement (GVT négatif). Le lecteur peut alors vérifier d'où vient chaque écart au lieu de choisir entre des chiffres qui semblent se contredire. Cette décomposition n'a rien d'inédit : l'Insee Première de juin 1990 sur les salaires du privé (n° 85) la posait déjà, avec un effet de carrière (GVT positif) et un effet des entrées et des sorties. Enfin, les ruptures de série devraient être documentées : changer de source, retirer une colonne ou renommer un indicateur sont des choix méthodologiques, qu'une publication statistique devrait annoncer et justifier, et non laisser découvrir en comparant les éditions successives.

Ces propositions ne coûtent presque rien : elles consistent à publier à nouveau un chiffre que l'Insee savait produire. Elles auraient une conséquence simple, que le débat public disposerait à nouveau de la mesure qui dit si un poste de fonctionnaire se déclasse, et pas seulement de celles qui l'ignorent. La statistique publique ferait ainsi la preuve de son indépendance. La disparition de cet indicateur est examinée, avec d'autres choix de publication relatifs au pouvoir d'achat, dans un travail consacré à l'indépendance de la statistique publique (Geerolf 2026b).

Annexes

Annexe A. Signataires des Insee Première autour des deux ruptures

Tableau 8. Auteurs des Insee Première sur les salaires de l'État autour des deux ruptures dans la publication de l'évolution du salaire à structure constante (une ligne par millésime).

Année	IP n°	Parution	DG Insee	Auteurs Insee	Co-auteurs DGAFP	Salaire à structure constante
2006	1211	oct. 2008	Cotis	Vincent Gombault, Dominique Quarré	-	tableau complet
2007	1257	sept. 2009	Cotis	Vincent Gombault, Dominique Quarré	-	tableau complet
2008	1324	nov. 2010	Cotis	Xavier Besnard	-	tableau complet
2009	1381	déc. 2011	Cotis	Xavier Besnard, Roselyne Kerjosse	-	tableau complet
2010	1443	avr. 2013	Tavernier	Roselyne Kerjosse, Christophe Michel	-	une ligne du tableau 1 - tableau supprimé

Année	IP n°	Parution	DG Insee	Auteurs Insee	Co-auteurs DGAFP	Salaire à structure constante
2011	1476	déc. 2013	Tavernier	Christophe Michel	-	texte
2012	1509	juil. 2014	Tavernier	Christophe Michel	-	texte + tableur en ligne
2013	1564	août 2015	Tavernier	Christophe Michel	-	texte
…						
2018	1810	juil. 2020	Tavernier	Romain Bour	Fanny Godet	texte
2019	1861	juin 2021	Tavernier	Romain Bour	Fanny Godet	texte
2020	1914	juil. 2022	Tavernier	Romain Bour	Gwendoline Volat	texte
2021	1955	juin 2023	Tavernier	Jean-Luc Ntamakuliro-Inema	Gwendoline Volat	absent - plus aucune mention
2022	2016	sept. 2024	Tavernier	Jean-Luc Ntamakuliro-Inema	Gwendoline Volat	absent
2023	2065	juil. 2025	Lenglart	Benjamin Gilbert	Gwendoline Volat	absent
2024	2100	mai 2026	Lenglart	Lino Galiana	Gaëlle Gateaud	absent

Bibliographie

Concialdi, Pierre. 2023. « L'évolution des salaires depuis 1950 : la rupture de 2017 ». Document de travail 02-2023. IRES. https://ires.fr/wp-content/uploads/2023/10/DdT02_2003.pdf.

Cour des Comptes. 2026. « La masse salariale de la fonction publique : un enjeu majeur pour le redressement des finances publiques ». Les enjeux structurels pour la France. Cour des Comptes. https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2026-09/20260921-note-structurelle-Masse-salariale_2.pdf.

Daniel, Jean-Marc. 1992. « La politique salariale de l'État ». *Revue de l'OFCE*, n 42 : 77-93. https://www.persee.fr/doc/ofce_0751-6614_1992_num_42_1_1289.

DGAFP. 2025. « Rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Politiques et pratiques de ressources humaines, faits et chiffres ». Direction générale de l'administration et de la fonction publique. https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/rapport-annuel/ra_2025.pdf.

FIPECO. 2026. « La masse salariale publique : 1) Les salaires des fonctionnaires ». Les fiches de l'encyclopédie, VI) La masse salariale publique. https://fipeco.fr/pdf/SalairesPublics.pdf.

Galiana, Lino, et Gaëlle Gateaud. 2026. « Les salaires dans la fonction publique de l'État en 2024 ». Insee Première 2100. Insee. https://www.insee.fr/fr/statistiques/8986474.

Geerolf, François. 2024a. « Inflation en France : IPC ou IPCH ? » HAL, hal-05502577. https://hal.science/hal-05502577v1.

Geerolf, François. 2024b. « Mesurer « le » pouvoir d'achat : définition(s), choix méthodologiques, et biais statistiques ». HAL, hal-05765775. https://hal.science/hal-05765775v1.

Geerolf, François. 2026a. « Mesurer l'évolution des salaires dans le secteur privé : ce que les Insee

Première publient, et ce qu'ils ne publient plus ». fgeerolf.com. https://fgeerolf.com/mesurer-les-salaires-dans-le-secteur-prive.html.

Geerolf, François. 2026b. « L'indépendance de la statistique publique à l'épreuve du pouvoir d'achat. Indicateurs disparus, recommandations non appliquées, questions non instruites ». https://fgeerolf.com/independance-statistique-publique.html.

Gombault, Vincent, et Dominique Quarré. 2007. « Les salaires des agents de l'État en 2005 ». Insee Première 1151. Insee. https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06zt4vz.

Insee. 2005. *Les salaires en France, édition 2005*. Insee Références. Insee. https://www.insee.fr/fr/statistiques/fichier/1371798/SALFRA05.PDF.

Insee. 2020. *Tableaux de l'économie française, édition 2020*. Insee Références.

Kerjosse, Roselyne, et Christophe Michel. 2013. « Les salaires des agents de l'État. En 2010, les salaires augmentent de 0,8 % en euros constants ». Insee Première 1443. Insee. https://www.insee.fr/fr/statistiques/1280998.

La Gazette des communes. 2007. « Selon Eric Woerth, le salaire des fonctionnaires aurait augmenté d'environ 3,5 % par an ». https://www.lagazettedescommunes.com/11553/selon-eric-woerth-le-salaire-des-fonctionnaires-aurait-augmente-denviron-35-par-an/.

Les Échos. 2007. « Salaires des fonctionnaires : André Santini conteste l'Insee ». *Les Échos*, août. https://www.lesechos.fr/2007/08/salaires-des-fonctionnaires-andre-santini-conteste-linsee-553488.

Mariton, Hervé. 2008. « Rapport d'information en conclusion des travaux de la mission d'information commune sur la mesure des grandes données économiques et sociales ». 815. Assemblée nationale. https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0815.asp.

Ministère de l'Éducation nationale. 2024. « La rémunération des enseignants ». https://www.education.gouv.fr/la-remuneration-des-enseignants-7565.

Ntamakuliro-Inema, Jean-Luc, et Gwendoline Volat. 2023. « Les salaires dans la fonction publique de l'État. En 2021, le salaire net moyen augmente légèrement en euros constants ». Insee Première 1955. Insee. https://www.insee.fr/fr/statistiques/7640304.

Portail de la Fonction publique. 2007. « Interview d'André Santini sur I-Télé, 3 août 2007 (transcription) ». https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/ArchivePortailFP/www.fonction-publique.gouv.fr/ministre/presse/interventions-mediatiques-69.html.

Quarré, Dominique. 1985. *Les salaires des agents de l'État en 1980*. Les collections de l'Insee, série M 110. Insee.

Quarré, Dominique. 1988. *Les salaires des agents de l'État en 1984*. Les collections de l'Insee, série M 132. Insee.

Quarré, Dominique. 1990. *Les salaires des agents de l'État en 1986*. Insee Résultats, Emploi-Revenus 12-13. Insee.

Quarré, Dominique. 1992. *Les salaires des agents de l'État en 1988*. Insee Résultats, Emploi-Revenus 35-36. Insee.

Quarré, Dominique, et Alain Minczélès. 1982. *Les salaires des agents de l'État en 1978*. Les collections de l'Insee, série M 98. Insee.

Seux, Dominique. 2026. « Sur les fonctionnaires, trop d'hypocrisie ». *Les Échos*, septembre. https://www.lesechos.fr/idees-debats/editos-analyses/sur-les-fonctionnaires-trop-dhypocrisie-2253904.

SNUipp-FSU Paris. 2024. « Les grilles indiciaires depuis le 1er janvier 2024 ». https://75.snuipp.fr/Les-grilles-indiciaires-depuis-le-1er-janvier-2024.

Tron, Georges. 2007. « Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2008, annexe n° 23 : Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Fonction publique ». 276. Assemblée nationale. https://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/budget/plf2008/b0276-a23.pdf.