

Sources et méthodes

Système d'information sur les agents de l'État

L'exploitation par l'Insee des données de paye de la Comptabilité publique, avec quelques compléments (notamment pour le personnel militaire, transmis directement par le ministère chargé de la Défense), fournit une information très riche, certes limitée aux variables qui ont un intérêt pour l'établissement de la paye (ce qui exclut par exemple le niveau de diplôme).

Elle permet à la fois la connaissance des effectifs et des rémunérations.

Les enseignants de l'enseignement privé sous contrat sont payés par la Direction générale de la Comptabilité publique et sont donc recensés, de même que tous les personnels payés sur des crédits budgétaires d'État. Les personnels des établissements publics administratifs (EPA) et des établissements industriels et commerciaux (EPIC) qui ne s'apparentent pas à des entreprises, sont pour tout ou partie payés sur budget propre et ne figurent pas dans ce recensement. Les informations correspondantes sont alors extraites des déclarations annuelles de données sociales (DADS). Des anciennes grandes entreprises nationales seule la Poste reste pour l'instant dans le champ. France Télécom n'est plus enquêtée depuis 1999.

Le champ couvert est ainsi suffisamment large pour répondre aux différentes définitions de l'emploi public d'État.

La notion d'emploi principal et d'emploi secondaire est définie à partir du nombre d'heures travaillées. Elle permet, quand on agrège les sources spécifiques, d'éviter les doubles comptes liés à la multi-activité.

Ce système d'information sur les agents de l'État est par ailleurs utilisé (non dans sa globalité mais en partie seulement) à des fins de réalisation des [estimations annuelles d'emploi](#), dont la méthode d'élaboration est décrite dans cette rubrique « Sources et méthodes ».

SOMMAIRE

Les sources utilisées [p. 3](#)

Les données fournies : champ et contenu [p. 3](#)

A - Les trésoreries générales de métropole et de deux des quatre départements d'outre-mer (Antilles-Guyane, Réunion) [p. 3](#)

B - La Trésorerie générale pour l'Étranger (TGE) [p. 4](#)

C - L'exploitant public « La Poste » [p. 4](#)

D - Les déclarations annuelles de données sociales (DADS) [p. 4](#)

E - Les données du ministère en charge de la Défense [p. 5](#)

L'imputation de données relatives aux agents absents des sources [p. 5](#)

Le système de rémunération dans la fonction publique [p. 6](#)

Les sources utilisées

Les sources permettant de constituer le système d'information sur les agents de l'État - qui couvre la Fonction publique de l'État au sens large¹ - sont classées en trois groupes, d'importance numérique très variable :

- Les données issues de la comptabilité publique, via les fichiers de paie sans ordonnancement préalable (PSOP) : des fichiers sont ainsi créés spécialement pour le système d'information sur la fonction publique et centralisés par l'Insee. Ils couvrent la [France](#) métropolitaine, les départements d'outre-mer (Dom) et, le cas échéant, l'étranger.
- Cette base d'information ne contient ni tous les agents de l'État ayant travaillé au cours de l'année, ni l'ensemble des rémunérations versées. On utilise les « [déclarations annuelles de données sociales](#) » (DADS) pour la compléter sur le champ des établissements publics, mais aussi pour des personnes employées par l'État hors du système de la PSOP (personnes n'apparaissant pas dans les fichiers des trésoreries générales (TG), souvent en poste hors de la métropole ou personnes figurant dans les fichiers mais ayant perçu des rémunérations annexes par d'autres circuits).
- Les données concernant les personnels militaires dont la paie est prise en charge par le ministère chargé de la Défense.

Les effectifs qui restent manquants et qui sont identifiés comme tels font l'objet d'une imputation à partir des données de l'année précédente.

La synthèse de cet ensemble de sources mis dans un format unique (dit « FGE ») est exploité pour analyser les effectifs et les rémunérations dans la fonction publique de l'État.

Les données fournies : champ et contenu

Elles sont fournies annuellement par les administrations et organismes suivants.

A - Les trésoreries générales de métropole et de deux des quatre départements d'outre-mer (Antilles-Guyane, Réunion)

La procédure « paiement sans ordonnancement préalable » (PSOP), instituée par un décret de 1962 et mise en œuvre par la Direction générale de la comptabilité publique², a vocation à prendre en compte tous les agents civils des ministères, quel que soit leur statut personnel, en métropole et dans les Dom.

Hormis pour les territoires d'outre-mer (Tom³), ces données comprennent tous les personnels enseignants de l'enseignement scolaire privé sous contrat, payés par l'État. Elles contiennent aussi quelques établissements publics (personnels rémunérés sur les budgets propres de ces établissements) dans le cadre de convention bilatérale entre l'établissement ordonnateur et une trésorerie générale. En effet, les TG peuvent prendre en charge « à façon » les paies d'établissements publics (personnels sur leur budget propre) : outre les titulaires des lycées et collèges pour lesquels

¹ Notamment les établissements publics à caractère industriel ou commercial (les « EPIC ») contrairement au périmètre retenu par l'Observatoire de l'emploi public.

² Aller voir : [Site de la direction générale de la Comptabilité publique](#).

³ Voir à ce propos, dans l'espace « Nomenclatures » du site www.insee.fr, le code officiel géographique : collectivités (Com) et territoires d'outre-mer (Tom) : [Documentation : outre-mer \(hors DOM\)](#)

ceci est systématique, sont dans cette situation quelques universités et établissements d'enseignement supérieur hors Éducation Nationale (l'École nationale d'administration [ENA], l'École nationale de la Magistrature [ENM]...), ainsi qu'une trentaine d'établissements dont la taille va de quelques agents à plusieurs milliers : l'Office national des Forêts - l'ONF (pour les seuls titulaires) -, Météo-France, le Centre national de Documentation pédagogique (CNDP) et les Centres régionaux de Documentation pédagogique (CRDP), le Centre d'études et de recherches sur les Qualifications (Cereq), l'Office national des anciens Combattants (Onac), l'Office national interprofessionnel des Céréales (Onic).

Les données reçues contiennent en général une ventilation détaillée de la masse salariale brute et nette, y compris les charges patronales, sauf pour la masse indemnitaire où l'on ne demande qu'un cumul individuel global, sans entrer dans le détail des différentes primes et indemnités.

Jusqu'en 1997, les informations provenant des trésoreries générales ne couvraient pas le ministère ayant en charge la Défense. Depuis, la quasi-totalité de la gestion des personnels civils de la Défense (fonctionnaires, contractuels et ouvriers d'État) a été progressivement transférée des centres de traitement internes à ce ministère aux trésoreries générales.

B - La Trésorerie générale pour l'Étranger (TGE)

Elle recouvre les services à l'étranger du ministère ayant à sa charge les Affaires étrangères, les personnels de coopération et d'assistance technique des Affaires étrangères, les services du Trésor à l'étranger, les postes permanents à l'étranger du ministère de la Défense et divers agents à l'étranger des ministères civils ; en outre ces données contiennent les personnels de l'établissement public « Agence pour l'Enseignement français à l'étranger » (AEFE), à l'exclusion des personnels recrutés localement.

C - L'exploitant public « La Poste »

La structure des données élaborées pour l'Insee a peu varié par rapport aux années anciennes, lorsque la Poste et les Télécom étaient des services ministériels de l'État, à l'exception des cadres dirigeants (une centaine de personnes) qui sont gérés à part et récupérés dans les DADS. A terme, l'ensemble des informations sera récupérée via les DADS.

D - Les déclarations annuelles de données sociales (DADS)

Les informations sur les personnels payés sur le budget propre des établissements publics administratifs (EPA) et des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) qui ne s'apparentent pas à des entreprises sont extraites des DADS.

Cette source peut également être mobilisée pour les personnels non-fonctionnaires qui ne sont pas payés suivant le système de rémunération dans la fonction publique et pour les fonctionnaires d'État en activité accessoire ou ayant perçu seulement des compléments indemnitaires.

Depuis la validité 2005, cette source a été enrichie de variables d'intérêt pour le système d'information sur la fonction publique :

- pas de distinction entre crédits d'État et budgets propres des établissements ;
- absence de l'imputation budgétaire ;
- les informations sur l'indice, l'échelon, l'indemnité de résidence, les droits au supplément familial de traitement, la position administrative, etc. existent mais ne sont pas encore mobilisées ;
- les informations portant sur des « montants » sont théoriquement plus riches : bases fiscales brutes et nettes, assiettes des cotisations sociales plafonnées et déplafonnées.

- en revanche le statut et la nature du contrat de travail sont désormais disponibles (titulaire civil ou militaire, fonctionnaire stagiaire ou stagiaire extérieur, fonctionnaire de l'État ou territorial ou hospitalier, contractuel sur poste budgétaire ou [CDD](#), [contrat de travail de droit commun](#) ou « [contrat aidé](#) », auxiliaire administratif ou enseignant, ouvrier d'État ou ouvrier temporaire...); De même la quotité de travail est désormais disponible dans la source.

E - Les données du ministère en charge de la Défense

Les données transmises à l'Insee par le ministère en charge de la Défense sont extraites d'une base constituée « en interne » à ce ministère, qui est elle-même la résultante d'une centralisation de fichiers et de systèmes de paie coexistant au sein de la Défense : commissariats de l'armée de Terre, de l'Air, de la Marine, Délégation générale pour l'Armement (DGA), etc. Cette base interne est individuelle, chaque agent étant identifié par le numéro national d'identité (Numéro d'inscription au répertoire, le NIR⁴), mais le fichier dont dispose l'Insee est pour l'instant rendu anonyme.

Le ministère chargé de la Défense ne fournit que la rémunération imposable nette, augmentée en principe pour les militaires des « indemnités pour charges militaires » (ICM) non imposables et cumulées ; ces dernières sont distinguées, dans les données fournies, de la rémunération imposable nette. C'est à l'aide de cette seule donnée globale et des variables de base habituelles - catégorie d'agent, indice, zone de résidence, nombre d'enfants - que doivent être recalculées les composantes de la rémunération brute : [traitement](#) (ou solde indiciaire), [indemnité de résidence](#), supplément familial de traitement ([SFT](#)), cotisations, CSG déductible puis, par différence, le montant annuel cumulé des indemnités imposables. La fiabilité de tous ces éléments est par conséquent moindre que sur le champ « civil », notamment en ce qui concerne la part des indemnités dans le salaire total. C'est du reste pour les ouvriers d'État - qui n'ont pas d'indice - que l'estimation est la plus aléatoire.

L'information concernant le « droit aux allocations familiales », jointe au nombre d'enfants à charge et à la durée d'emploi dans l'année, permet également un recalcule sur barème des allocations familiales de base, mais les majorations pour enfants de plus de 10 ou plus de 15 ans, comme les autres prestations familiales (complément familial, allocation parentale d'éducation, etc.) sont ignorées.

En cas de transfert en cours d'année de la paie d'un agent (civil) de la Défense vers les trésoreries générales (cf. ci-dessus), l'Insee est confronté à un problème quasi-insoluble de reconstitution des rémunérations annuelles parce que, d'une part, chacun des deux systèmes « ignore » l'autre et ne déclare en particulier aux administrations fiscales et sociales que ce qu'il a lui-même payé, et parce que d'autre part, les données fournies par la Défense n'étant pas individualisées, le recollement des deux périodes est impossible.

L'imputation de données relatives aux agents absents des sources

La récupération des effectifs manquants par les DADS n'est pas complète, ne serait-ce que parce qu'elles ne couvrent ni les Tom, ni les services à l'étranger. C'est pourquoi lorsque après la fusion et le traitement de l'ensemble des sources, la confrontation avec les résultats des années précédentes révèle certaines lacunes quasi-certaines, bien qu'il s'agisse en général de personnels hors statuts (vacataires) ou hors métropole, ces lacunes sont comblées en reprenant les mêmes agents (ou leurs prédécesseurs) dans le dernier poste de travail où ils ont été effectivement recensés. Leurs

⁴ Le NIR, ou numéro d'inscription au Répertoire, désigne ce que l'on appelle communément le numéro de sécurité sociale : il s'agit d'un numéro d'identification à 13 chiffres qui est attribué, en France, à chaque [personne physique](#). Il est déterminé de telle sorte que les numéros attribués à deux personnes différentes sont nécessairement différents (à partir du sexe : 1 pour les hommes, 2 pour les femmes ; de la date et du lieu de [naissance](#), et de l'ordre de la naissance dans la commune de naissance).

rémunérations sont également mises à jour sur la base des augmentations générales de [traitement](#) et des variations de prélèvements sociaux éventuellement intervenues entre les deux dates.

Les données concernant les fonctionnaires d'État dans les Tom font ainsi l'objet d'estimations chaque année depuis 2000.

Parallèlement à ces extractions, la confrontation avec la base de données complète de l'année précédente permet en cas de nécessité de « remonter » des informations qui n'ont pu être obtenues, notamment pour les agents des DADS, telles que : l'indice de traitement, l'emploi décrit précisément, la commune de travail, ou surtout le statut. On veille en particulier aux incohérences du type « titulaire l'année N-2 ou N-1/non-titulaire année N ».

Le système de rémunération dans la fonction publique

Le système décrit ci-dessous s'applique aux fonctionnaires civils de l'État, aux militaires, aux magistrats et aux [agents non-titulaires](#) payés sur la base des indices de la fonction publique (à cette dernière catégorie, on peut rattacher tous les personnels de l'enseignement privé sous contrat payés par l'État et une partie des salariés des établissements publics nationaux). Avant de présenter ce système, il n'est pas inutile d'analyser brièvement qui sont les autres agents de la fonction publique d'État et comment ils sont rémunérés.

Les agents sans indice sont :

- des ouvriers d'État : ouvriers du « métal » ou du « livre », du ministère chargé de la Défense, et ouvrier des « parcs et ateliers » de l'Équipement et des Transports. Tous ces personnels perçoivent des rémunérations mensualisés ;
- des contractuels permanents au forfait ;
- des collaborateurs extérieurs ou occasionnels payés à l'acte (conférenciers, jurys d'examen...) ;
- des personnel de nettoyage et d'entretien ;
- des autochtones des Tom et de l'étranger ;
- des vacataires payés à l'heure ;
- des [emplois aidés](#) ;
- des salariés de droit privé de La Poste ;
- des agents sans indice des établissements publics.

Pour les agents indicés, le salaire brut (imposable) est la somme de plusieurs éléments, décrits ci-après.

- Le **traitement mensuel** (ou la solde mensuelle des militaires) est le produit d'un indice (« l'indice nouveau majoré ») par « la valeur du point ».

Par exemple, l'indice nouveau majoré varie, à la fin 2004, de 263 à 820.

La carrière de certains agents de catégorie A peut se poursuivre « hors échelle ». Leur indice est alors remplacé par une lettre (A à G), subdivisée en catégories, nommées « chevrons ». L'équivalent indiciaire de la lettre A (premier chevron) est 880, celui de la lettre G (un seul chevron) est 1500.

La valeur mensuelle du point d'indice est fixée par le conseil des ministres.

Elle était, par exemple, de 4,40 € en 2004.

C'est sur ce traitement qu'est calculée la retenue pour pension de retraite des titulaires civils et militaires (avec toutefois quelques cas d'assiette plus large, incluant des indemnités spécifiques) ; les bases de cotisations de sécurité sociale et de retraite complémentaire des non-titulaires, plafonnées et déplafonnées incluent au contraire la totalité de leur rémunération imposable.

Dans les données dont dispose l'Insee qui servent à l'élaboration des résultats statistiques annuels, la zone « traitement » incorpore, pour autant qu'ils aient pu être isolés, les rappels de traitement en cas de promotion, avancement d'échelon, attribution de point d'indice consécutive à des mesures générales ou catégorielles, même si ces rappels se rapportent à des années antérieures ; elle incorpore aussi l'indemnité compensatrice versée en cas de changement de corps si l'indice dans le nouveau corps est inférieur à l'indice atteint antérieurement par l'intéressé.

- L'**indemnité de résidence** est un pourcentage du traitement brut, qui varie selon la zone dans laquelle est classée la commune où travaille l'agent : 3 % dans la première zone (dont la liste est fixée par arrêté) ou en Corse, 1 % dans la deuxième et 0 % dans la troisième. Il y a en outre un plancher : tout agent ayant un indice inférieur à une certaine borne a perçu une indemnité de résidence correspondant à cet indice.
- S'y ajoute éventuellement le **supplément familial de traitement** ou SFT (imposable). Dans le cas des couples d'agents de la fonction publique, un seul des conjoint perçoit le SFT, calculé sur l'indice le plus élevé.
- Les **bonifications indiciaires** éventuelles sont des éléments de rémunération intermédiaires entre le traitement indiciaire et les indemnités. En 1990, dans le cadre du « plan Durafour », il a été instituée la « nouvelle bonification indiciaire » (NBI) . Liée à la nature des fonctions exercées ou à des missions collectives, elle a un caractère temporaire. Elle est incorporée aux indemnités car deux agents du même service, de mêmes grades, échelons et anciennetés peuvent l'un en bénéficier et l'autre non. Il y a une retenue pour pension sur la NBI des personnels titulaires, au même taux que celle en vigueur sur le traitement.
- Des **primes, indemnités et allocations diverses** complètent le salaire perçu. La complexité du régime des indemnités est grande et on en dénombre plusieurs centaines dont certaines ont d'ailleurs un taux dérisoire. Traditionnellement, on distingue cinq grandes catégories d'indemnités :
 1. indemnités pour sujétions spéciales ou conditions spéciales de travail ;
 2. primes de rendement ou de productivité ;
 3. indemnités d'enseignement, de jury et de recherche ;
 4. indemnités pour travaux supplémentaires ;
 5. primes de qualification et de technicité.

Les militaires bénéficient en outre de deux autres types d'indemnités : celles liées aux conditions de séjour qui s'apparentent aux indemnités résidentielles des personnels à l'étranger et l'indemnité pour charges militaires (ICM) qui varie en fonction du grade et de la situation familiale.

Première amorce de l'intégration des primes dans le calcul de la pension de retraite, les fonctionnaires de la Police nationale (depuis 1982), de la gendarmerie (depuis 1983), de l'administration pénitentiaire (depuis 1985), des douanes (depuis 1989) cotisent pour leurs futures pensions de retraite - à un taux

plus élevé que sur leur traitement - sur la principale indemnité spécifique de leur corps (indemnité de sujétion spéciale ou de risque). Il en est de même des ingénieurs du contrôle de la navigation aérienne.

Enfin, tous les fonctionnaires du ministère en charge de l'Économie et des Finances reçoivent une prime uniforme (les personnels non-titulaires du ministère aussi) - appelée indemnité mensuelle de technicité (IMT) - soumise à une cotisation de retraite dont le taux augmente de 1 % par an actuellement jusqu'à atteindre 20 % en 2009.

Par convention, l'ensemble des « primes et indemnités diverses » inclut également les rémunérations d'activités accessoires non liées directement à l'emploi principal (par exemple : activités d'enseignement, participation à des commissions... jusqu'aux jetons de présence des membres de l'Institut de France).

Toutes les rémunérations annexes versées à des agents de l'État ne sont pas inscrites au budget de l'État. Par ailleurs, certains personnels bénéficient de compléments de rémunération financés par les collectivités locales : instituteurs et professeurs participant à des activités périscolaires organisées par les communes (surveillance de cantines, d'études, colonies de vacances...), fonctionnaires des préfectures et du Trésor en contrepartie des services rendus. De même, les établissements d'enseignement dotés de l'autonomie financière recueillent des fonds extérieurs au titre de la formation continue : les sommes reçues sont redistribuées pour partie aux personnels qui assurent cette formation.

Depuis 1990, l'indemnité représentative du logement (IRL) pour les instituteurs non logés par les communes, à la charge des communes et précédemment payées par celles-ci, est servie aux intéressés par l'État qui se fait ensuite rembourser. Elle est prise en compte ici, contrairement aux autres rémunérations visées à l'alinéa précédent qui sont déclarées aux impôts par les collectivités. Il convient de signaler que l'avantage en nature « logement » et donc aussi l'IRL monétaire sont imposables.

Contrairement aux trois premiers éléments de la rémunération (traitement, indemnité de résidence et supplément familial), les indemnités ne sont pas, en général, calculées à partir d'un indice et ne sont pas nécessairement égales pour deux agents ayant le même grade et la même ancienneté.

Normalement, les primes, indemnités et rémunérations annexes sont imposables. Font naturellement exception les indemnités représentatives de frais réels, comme le remboursement partiel des frais de transport en commun domicile-travail en Ile de France. Il y a d'autres exceptions : celle qui concerne le plus grand nombre d'agents est l'indemnité pour charges militaires (ICM), viennent ensuite les indemnités spécifiques des agents à l'étranger.

Toutes les primes, indemnités (sauf indemnité de résidence et indemnité compensatrice), allocations diverses, compléments de traitement (y compris NBI) et rémunérations annexes imposables déclarées par l'État ou par les établissements publics nationaux et perçues par un même agent au cours de l'année sont cumulées en un montant unique, désigné par le simple terme de « primes ». Le principe de restriction du montant des primes et du salaire aux seuls éléments imposables supporte, comme il a été dit plus haut, deux exceptions concernant les militaires et les personnels à l'étranger.

- **En plus du traitement et de ses compléments monétaires imposables**, les agents de l'État peuvent également bénéficier, le cas échéant :
- de prestations sociales communes à tous les salariés (du public comme du privé) ou propres à l'Administration ;
 - d'avantages en nature, en principe imposables quand ils ne sont pas justifiés par la nécessité absolue de service ;
 - d'indemnités non imposables qui, sauf cas particuliers signalés, ne sont pas pris en compte dans les publications de l'Insee portant sur cette source, de même que les éléments précédents.