

Note. #48

CONNAÎTRE LE COÛT DU GOUVERNEMENT BAYROU



RENÉ DOSIÈRE

Président de L'Observatoire de l'Éthique Publique
Membre honoraire du parlement

12 novembre 2025



Sommaire

INTRODUCTION	5
Les effectifs des cabinets du gouvernements Bayrou	6
Les rémunérations des cabinets du gouvernement Bayrou	8
Une féminisation des cabinets qui s'accroît	10
Le cabinet du premier Ministre en personne	11
Coût total des cabinets <i>in fine</i>	12
PROPOSITIONS	13
ANNEXES	15

Introduction

Dans le cadre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le Gouvernement met à la disposition des parlementaires et du public (via le site internet : <https://www.budget.gouv.fr/>) une série d'annexes budgétaires dénommées « jaunes » du nom de leur couleur.

Parmi ces documents figure celui relatif aux « personnels affectés dans les cabinets ministériels ». Il fournit, pour chaque ministère, les effectifs et les rémunérations – primes comprises – des cabinets ministériels à partir des informations transmises par chaque département ministériel.

Une analyse de ce document permet de connaître le coût de ces cabinets ministériels ou plus exactement, de disposer d'une photographie à la date de collecte de ces indicateurs (premier juillet ou premier août de l'année en cours), à l'exclusion des dépenses pour financer le cabinet du président la République.

Depuis 2009, je procède à une analyse approfondie de ce document qui, à compter de 2017 (annexe à la loi de finances 2018) a intégré la rémunération de l'ensemble des effectifs en poste quelle que soit leur origine.

En clair, il est donc possible de déterminer le coût d'un cabinet ministériel. Toutefois il s'agit d'un coût partiel car certaines données concernant le fonctionnement du cabinet ne sont pas toujours disponibles^[1].

^[1] Cf. M. CARON, « L'accès aux documents administratifs du Gouvernement », Gestion et finances publiques, septembre-octobre 2024.

Les effectifs des cabinets du gouvernement Bayrou

Un cabinet ministériel comprend deux catégories de personnes : les conseillers dont la nomination figure au Journal Officiel et dont le nombre est fixé par le Premier ministre ainsi que le personnel chargé des fonctions support (secrétariat, intendance, sécurité, etc) issu du personnel permanent du ministère.

Un décret du 2 janvier 2025 fixe le plafond du nombre de conseillers : quinze membres par ministre (au nombre de 24) et dix membres pour les ministres « délégués » (au nombre de 11)^[2]. Seul le cabinet du Premier ministre n'est pas limité en nombre. Il fera l'objet d'une étude spécifique un peu plus loin.

Effectif des conseillers

Au total, le gouvernement de François Bayrou compte 445 conseillers, soit moins que les plafonds autorisés (470). La majorité sont des contractuels (246 soit 55,3%) aux origines diverses. Les autres membres (199 soit 44,7%) sont, quant à eux des fonctionnaires mis à disposition ou affectés par les ministères et administrations publiques. Alors que les personnels recrutés sous contrat (dont la durée est liée à celle du ministre), souvent plus jeunes, exercent des missions d'ordre technique, les autres personnels occupent plutôt les postes de direction du cabinet compte tenu de leur expérience.

Effectif des personnels-support

Tous les autres membres du cabinet sont regroupés sous l'appellation « personnel support ». Il s'agit du personnel administratif qui assure le secrétariat ; du personnel chargé de la sécurité des locaux (huissiers) et du ministre (officiers de police) ; du personnel d'intendance (cuisinier, hôtellerie). La quasi-totalité de ces personnes appartiennent au personnel permanent du ministère et assurent le fonctionnement quotidien du cabinet.

Leur nombre s'élève à 1800 pour les 34 ministères, soit une moyenne de 62 par ministre de plein exercice, chiffre qui tombe à 28 par ministre « délégué ».

Une analyse fine de ces personnels fait apparaître quelques particularités : au ministère de l'intérieur ne figure qu'un seul chauffeur alors que chaque déplacement du ministre mobilise plusieurs véhicules !

^[2] Décret n° 2025-1 du 2 janvier 2025 modifiant le décret n° 2024-892 du 23 septembre 2024 relatif à la composition des cabinets ministériels.

Les ministres chargés de compétences « régaliennes » (Police, Armée, Justice, Affaires étrangères) bénéficie d'une protection policière renforcée et d'un logement de fonction disposant d'un service d'intendance étoffé, ce qui n'est pas le cas de la plupart des autres ministres.

Le tableau suivant donne l'évolution de ces effectifs civils pour les quatre derniers gouvernements :

	Borne 2022	Borne 2023	Attal 2024	Bayrou 2025
conseillers	497	495	409	445
Personnel support	1 819	1 800	1 788	1 800
Total	2 316	2 295	2 197	2 245
Nombre de ministres	41	40	35	35

Les rémunérations des cabinets du gouvernement Bayrou

Outre les effectifs, le montant des rémunérations explique le coût des cabinets ministériels. Cette rémunération comprend, pour les fonctionnaires, une indemnité de sujétions particulières (ISP) qui s'est heureusement substituée aux « primes de cabinet » versées en liquide et qui échappaient à l'impôt. La suppression de ces financements occultes à partir des fonds secrets fut effective à partir du 1^{er} janvier 2002.

Mais si les indemnités sont désormais connues et fiscalisées, il n'existe aucune transparence sur les critères d'attribution, tant entre les ministères qu'au sein de chaque ministère. Le montant individuel est à la discrétion du ministre et donc « à la tête du client ». En mai 2002, à l'occasion d'un contrôle du cabinet de l'outre-mer, la Cour des comptes a relevé le caractère discrétionnaire de l'attribution des ISP et préconisé la mise en place de règles claires et transparences^[3]. Cette proposition non suivie d'effets est d'autant plus justifiée que les sommes en jeu sont élevées : 27,3 millions d'euros en 2025. Une part importante est versée au personnel chargé des fonctions support mais également nous dit la note de synthèse du Jaune, « aux agents hors cabinets qui concourent au fonctionnement ou aux activités de ces derniers ».

La rémunération mensuelle brute d'un fonctionnaire en poste en cabinet se monte à 10 033 euros contre 9 359 en 2024 soit une progression de 674 euros mensuels (+7,2%). S'agissant d'un chiffre moyen, on ne sera pas surpris qu'il recouvre des inégalitessensibles : les valeurs moyennes extrêmes vont de 7613 euros (ministère de la culture) à 11 977 euros (ministère de l'enseignement supérieur)^[4].

Ce haut niveau de rémunération des fonctionnaires s'explique également par les fonctions occupées : 76% des 83 postes de directeurs (et adjoints) de cabinet sont exercées par des fonctionnaires soit un tiers du nombre global de fonctionnaires en poste dans les cabinets.

Du fait de ces montants, il résulte que 46% des fonctionnaires affectés en cabinet ministériel (92 sur 199) ont une rémunération supérieure à celle de leur ministre ce qui constitue pour le moins une anomalie, consécutive à la décision de F.Hollande en 2012 de réduire de 30% la rémunération des ministres.

^[3] COUR DES COMPTES, Les dépenses du cabinet du ministre des outre-mer, 19 septembre 2021.

^[4] Cf. Tableau en annexe.

Afin de préciser le niveau des rémunérations, j'ai demandé –et obtenu- en utilisant la procédure parlementaire des questions écrites, la moyenne des trois rémunérations nettes les plus élevées et la moyenne des trois rémunérations les moins élevées pour chaque cabinet. Malheureusement cet exercice de transparence n'a pas été poursuivi ni pérennisé.

Le tableau suivant expose l'évolution de la rémunération des fonctionnaires sur les cinq dernières années (en euros brut) :

2021	2022	2023	2024	2025
9 373 €	9 478 €	9 575 €	9 359 €	10 033 €

En 2020, une rémunération égale ou supérieure à 10 000 euros était constatable dans dix ministères (sur 43) ; en 2025 elle se manifeste dans treize ministères (sur 35).

Dans le contrôle exercé par la Cour des comptes en mai 2021, figurait la recommandation suivante : « établir un référentiel de cotation des postes de cabinet pour déterminer de façon objective la rémunération des fonctionnaires »^[5]. Cette demande de bon sens n'a toujours pas été suivie d'effet.

En revanche, si l'on considère les cinq rémunérations les moins élevées (ce qui ne signifie pas faibles) on constate qu'elles concernent toutes, des ministères dirigés par des femmes (culture, tourisme, numérique, comptes publics, agriculture) pour des montants compris entre 7613 euros et 8508 euros. S'agit-il d'une gestion féminine économe ou d'une réticence masculine à travailler sous la direction d'une femme ? La question reste ouverte...

L'évolution depuis 2023 des rémunérations des fonctionnaires dans certains ministères aux attributions semblables (cf annexe2) fait apparaître des chiffres étonnants. Alors que la rémunération globale des fonctionnaires a augmenté de +4,8%, on relève des progressions de +29% (enseignement supérieur) ; +22% (intérieur) ; +9% (justice) ; +7% (affaires étrangères). Mais il y a aussi des diminutions : - 25 % au ministère de la culture ; -17% (agriculture) ; -7% (ministère de la santé). Si les personnels concernés ne sont plus tous les mêmes, les attributions du ministère sont demeurées semblables. Dans certains cas le changement de ministre explique une politique salariale différente. Quoiqu'il en soit ces écarts de rémunérations justifient totalement la préconisation de la Cour des comptes.

Dans le contrôle exercé par la Cour des comptes en mai 2021, figurait la recommandation suivante : « établir un référentiel de cotation des postes de cabinet pour déterminer de façon objective la rémunération des fonctionnaires »^[6]. Cette demande de bon sens n'a toujours pas été suivie d'effet.

^[5] ^[6] Rapport de la Cour des comptes précité.

Une féminisation des cabinets qui s'accroît

La féminisation des cabinets s'accroît : le gouvernement Bayrou (avec le cabinet du PM) comprend 46% de femmes, au lieu de 41% en 2022 (gvt Borne) et 37% en 2018 (gvt Philippe).

Il devient le gouvernement le plus féminin de la Vème République. Si l'on isole le seul cabinet du Premier ministre on relève qu'avec un effectif féminin de 43%, il retrouve le chiffre du cabinet d'E. Borne en 2022 qui était le cabinet de Matignon le plus féminisé (pour mémoire, en 2010, le cabinet de F.Fillon comportait 21% de femmes seulement).

L'analyse des fonctions occupées montre toutefois que les postes de direction restent encore majoritairement masculins.

Proportion de femmes dans les cabinets ministériels (y compris PM)

Fonctions	Bayrou 2025	Borne 2022	Philippe 2018
Directeurs et adjoints	32%	34%	24%
Chefs et adjoints	39%	45%	38%
conseillers	50%	41%	37%
Ensemble des effectifs	46%	41%	37%

Le cabinet du premier Ministre en personne

Jusqu'ici nous avons mis de côté le cabinet du Premier ministre. Il convient maintenant de s'y attarder. Compte tenu de ses attributions interministérielles, ce cabinet présente trois particularités. Ses effectifs ne sont pas plafonnés et se stabilisent autour d'une soixantaine de conseillers et de 400 personnels-support. En second lieu, la rémunération y est plus élevée (sans doute liée au profil des intéressés) tant pour les fonctionnaires que pour les contractuels, au point qu'il n'est pas pertinent dans ce cabinet de distinguer les rémunérations par statut. Enfin d'une année sur l'autre, une grande continuité se manifeste au-delà des personnalités, comme en témoigne le tableau suivant.

Effectifs et rémunérations au cabinet du Premier ministre

	2021 (castex)	2022 (borne)	2023 (borne)	2024 (attal)	2025 (bayrou)
conseillers	60	68	67	62	65
Personnel support	413	438	413	405	402
Rémunération moyenne	10 282 €	9 979 €	10 250 €	10 442 €	10 191 €

Le coût du cabinet du Premier ministre s'élève à 31,1 millions d'euros, au même niveau que ses prédécesseurs : Attal (31,4 millions) ; Borne 30 ,9 millions(2023) et 32 millions(2022).

Coût total des cabinets *in fine*

En intégrant le cabinet du Premier ministre, le Gouvernement de François Bayrou (36 membres) comprend 2712 personnels civils (hors cabinets militaires), à savoir 510 conseillers (55% de contractuels) et 2202 personnels support.

Le cabinet type d'un ministre comprend donc 14 conseillers et 65 personnels-support.

La rémunération moyenne brute d'un conseiller (toutes catégories confondues) s'élève à 8520 euros au sein des ministères et à 10 191 euros chez le Premier ministre.

La moitié des fonctionnaires affectés dans les cabinets ministériels ont une rémunération supérieure à celle de leur ministre.

Le coût moyen d'un cabinet ministériel s'élève à 4,7 millions pour un ministre et à 2,3 millions pour un ministre délégué.

Au total, le Gouvernement le coût du Gouvernement Bayrou s'élèverait à 170,7 millions en année pleine, contre 165,2 millions pour le Gouvernement Attal et 172,8 millions pour le Gouvernement Borne.

Étant entendu que l'ensemble des dépenses publiques représente 1700 milliards d'euros par an, ce coût représente moins d'un millième de ces dépenses.

Ce coût n'est cependant que partiel car de nombreuses dépenses restent inconnues comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport de mai 2021 consacré aux cabinets ministériels, lequel recommandait « d'identifier précisément dans le jaune budgétaire les crédits alloués aux dépenses de fonctionnement et de représentation du cabinet »^[7].

Cette demande a été formulée de longue date et à de multiples reprises, au moyen des questions écrites des parlementaires membres de l'Observatoire de l'éthique publique, qui ont obtenu le plus souvent des réponses dilatoires.

En conclusion, les propositions suivantes permettraient d'améliorer la transparence sur le fonctionnement des cabinets ministériels qui demeure une zone « grise » de notre régime démocratique :

^[7] Rapport de la Cour des comptes précité.

PROPOSITIONS POUR AMELIORER LA TRANSPARENCE SUR LES CABINETS MINISTERIELS

01

Dans le « jaune budgétaire » ajouter une rubrique concernant le cabinet du Président de la République.

Compléter le document avec la moyenne des trois rémunérations les plus élevées dans chaque ministère.

02

03

Ajouter les coûts de fonctionnement de chaque ministère (loyers, déplacements, frais de représentation...)

Faire apparaître la rémunération globale de chaque catégorie de personnels-support

04

05

Déterminer un référentiel de cotation des postes de cabinet afin de parvenir à une rémunération objective et juste des conseillers

Etablir la transparence sur les critères d'attribution des ISP à chaque ministère.

06

07

Fixer un cadre transparent concernant la répartition individuelle des ISP

Créer un Déontologue du Gouvernement pour conseiller ministres et membres des cabinets dans le respect de leurs obligations déontologiques

08

ANNEXE 1

Rémunérations moyennes mensuelles brutes en euros
des membres de cabinet du gouvernement Bayrou selon le
statut

Nom des ministères (par ordre protocolaire)	fonctionnaires	contractuels
Education nationale	9 805	6 904
Outre-mer	11 356	7 496
justice	10 442	9 483
intérieur	11 799	10 612
Travail-santé	10 733	7 780
économie	11 129	8 340
armées	10 904	8 447
culture	7 613	8 796
Décentralisation	9 169	8 909
Affaires étrangères	9 868	8 654
Transition écologique	9 443	7 469
agriculture	8 508	8 620
Fonction publique	10 502	7 228
sports	9 714	7 175
Enseignement supérieur	11 977	6 822

Enseignement supérieur	11 977	6 822
Auprès de l'intérieur	-	7 820
Travail emploi	8 976	8 869
Santé	11 093	8 528
Comptes publics	8 487	7 397
industrie	9 181	6 682
Anciens combattants	9 201	6 004
logement	11 021	6 993
transports	9 471	9 344
europe	9 320	5 772
Relations avec le parlement	-	7 344
Porte parole du gouvernement	-	7 323
Egalité hommes femmes	-	7 140
ruralité	9 954	6 947
handicap	9 269	7 374
Commerce extérieur	10 227	8 097
tourisme	8 010	6 407
ville	10 290	5 647
francophonie	8 582	7 666
Commerce et artisanat	11 292	6 940

numérique	8 424	7 393
Ensemble des ministres	10 033	7 459
Cabinet du Premier ministre	10 944	7 459

ANNEXE 2

Evolution 2023-2025 de la rémunération mensuelle moyenne brute (euros) des fonctionnaires de certains ministères

ministères	2023(1/08)	2024(1/07)	2025(1/08)	Evolution 23-25(%)
Intérieur	9,671.00€	9,105.00€	11,799.00€	22%
Armées	11,138.00€	11,409.00€	10,904.00€	-22%
Affaires étrangères	9,216.00€	9,107.00€	9,868.00€	7%
Justice	9,567.00€	10,457.00€	10,442.00€	91%
Finances	10,522.00€	10,750.00€	11,129.00€	57%
Outre-mer	9,568.00€	10,232.00€	11,356.00€	187%
Agriculture	10,272.00€	10,845.00€	8,508.00€	-171%
Industrie	9,859.00€	9,514.00€	9,181.00€	-69%
Commerce	10,488.00€	12,798.00€	10,227.00€	-25%
Travail/social	9,650.00€	10,237.00€	10,733.00€	112%
Santé	11,939.00€	11,215.00€	11,093.00€	-7%
Ed.nationale	9,575.00€	9,115.00€	9,805.00€	24%
Ens.supérieur	9,278.00€	10,339.00€	11,977.00€	29%
Sports	10,712.00€	8,846.00€	9,714.00€	-9%
Culture	Non dispo.	10,204.00€	7,613.00€	-25%

CONTACT

 contact@observatoire-ethique-publique.com

 07-68-46-86-01

 9 rue Auguste Angellier - 59 000 Lille

 <https://www.observatoireethiquepublique.com/>

