SAFPT INFO

Réforme de l'encadrement supérieur territorial : la suppression de la NBI soulève une question de fond sur les droits à retraite

La réforme du 10 juin 2026 modifie les conditions de rémunération de certains cadres dirigeants territoriaux. Au-delà des nouvelles grilles indiciaires et des plafonds indemnitaires, la disparition de la NBI pour les emplois concernés pose une difficulté qui ne peut être appréciée à la seule lecture du bulletin de paie : celle des conséquences sur les droits futurs à pension.

La réforme de l'encadrement supérieur territorial, entrée en vigueur le 1er juillet 2026, marque une nouvelle étape dans le rapprochement des règles applicables aux administrateurs territoriaux et à l'encadrement supérieur de l'État. Les cinq décrets du 10 juin 2026 modifient les dispositions statutaires, les conditions de carrière, les échelonnements indiciaires et le régime indemnitaire de certains emplois administratifs de direction.

L'attention s'est naturellement portée sur les nouvelles grilles, les modalités de détachement et les plafonds indemnitaires. Pourtant, l'une des conséquences les plus sensibles de cette réforme concerne la suppression de la nouvelle bonification indiciaire et de la prime de responsabilité pour les emplois entrant dans le champ du nouveau dispositif indemnitaire.

Cette évolution soulève une question que les directions des ressources humaines doivent examiner avec une attention particulière. Lorsqu'une NBI est supprimée et qu'une compensation est organisée sous forme indemnitaire, le maintien éventuel du montant de la rémunération ne garantit pas celui des droits futurs à retraite. La distinction est fondamentale, car elle renvoie à la nature juridique des éléments de rémunération et aux règles de cotisation propres aux régimes de pension des fonctionnaires territoriaux.

Sommaire cliquable

01. Une modification de la structure de rémunération

02. NBI et IFSE : des droits à pension différents

03. Le plafond de la RAFP

04. Les droits à retraite déjà constitués

05. Les garanties indemnitaires

06. Le calendrier de mise en œuvre

07. L'information des cadres dirigeants

08. La sécurisation des décisions RH

09. Repenser l'analyse de la rémunération

Conclusion et perspectives pour les DRH

01. Une modification de la structure de rémunération qui dépasse le seul cadre indemnitaire

Les décrets n° 2026-483 à 2026-487 du 10 juin 2026 constituent le socle réglementaire de la réforme. Ils organisent notamment l'évolution du cadre d'emplois des administrateurs territoriaux, adaptent les dispositions applicables aux emplois fonctionnels administratifs de direction et fixent de nouveaux échelonnements indiciaires.
Le décret n° 2026-487 occupe une place centrale dans cette nouvelle architecture. Il instaure un régime indemnitaire spécifique pour certains emplois administratifs supérieurs, reposant sur l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise, ainsi que sur le complément indemnitaire annuel.
La réforme conduit parallèlement à supprimer, pour les emplois concernés, des éléments de rémunération qui relevaient jusqu'alors de dispositifs distincts, notamment la NBI et la prime de responsabilité.
Il convient néanmoins d'être précis sur son périmètre. Tous les directeurs généraux des services et directeurs généraux adjoints ne sont pas placés dans une situation identique. L'application des nouvelles dispositions dépend de la catégorie de collectivité ou d'établissement public, du classement de l'emploi fonctionnel et des règles réglementaires qui lui sont propres. Le seuil démographique de 40 000 habitants constitue un élément important du dispositif, mais ne dispense pas d'examiner la situation statutaire exacte de chaque emploi.
Cette précaution est essentielle dans les établissements publics de coopération intercommunale et les autres établissements publics locaux, pour lesquels les règles de classement et d'assimilation doivent être prises en compte.
Les autres dispositifs de NBI demeurent applicables lorsque leurs conditions réglementaires sont réunies. La réforme ne peut donc pas être interprétée comme une suppression générale de la nouvelle bonification indiciaire dans la fonction publique territoriale.
Pour les services RH, l'analyse doit commencer par l'identification des emplois effectivement concernés, avant toute modification des éléments de paie.

02. La NBI et l'IFSE ne produisent pas les mêmes droits à pension

La difficulté principale réside dans la différence de nature entre la NBI et les éléments du régime indemnitaire. La nouvelle bonification indiciaire est exprimée en points d'indice majorés. Lorsqu'elle est légalement attribuée à un fonctionnaire affilié à la CNRACL, elle donne lieu aux cotisations correspondantes et ouvre droit, dans les conditions prévues par les textes, à un supplément de pension.
Ce supplément est distinct de la pension principale calculée à partir du traitement indiciaire retenu pour la liquidation. Il est lié aux périodes pendant lesquelles l'agent a effectivement bénéficié de la bonification dans les conditions réglementaires.
L'IFSE relève d'une logique différente. Il s'agit d'une indemnité destinée à prendre en compte les responsabilités, les sujétions et l'expertise attachées aux fonctions exercées. Elle n'entre pas dans l'assiette de calcul de la pension principale CNRACL. Elle peut, en revanche, contribuer à l'acquisition de droits au régime de retraite additionnelle de la fonction publique, dans les limites fixées par la réglementation.
Deux éléments de rémunération d'un montant identique peuvent produire des droits à retraite différents.
Cette distinction interdit d'assimiler une compensation indemnitaire à une compensation équivalente en matière de retraite.
Une collectivité peut décider, dans le cadre juridique applicable, de relever l'IFSE d'un cadre dirigeant afin de tenir compte de la suppression de sa NBI. Le montant brut de la rémunération peut ainsi être préservé, totalement ou partiellement. Pour autant, les mécanismes de constitution des droits à pension ne sont plus les mêmes.

03. Le plafond de la RAFP peut accentuer les conséquences de la réforme

La retraite additionnelle de la fonction publique repose sur un mécanisme d'acquisition de points à partir de cotisations assises sur certains éléments de rémunération.
Cette assiette est plafonnée à 20 % du traitement indiciaire brut annuel, dans les conditions réglementaires applicables.

Ce plafond est particulièrement important pour les cadres dirigeants dont les régimes indemnitaires représentent une part significative de la rémunération.
Lorsqu'un dirigeant territorial atteint déjà ce plafond, une augmentation supplémentaire de son IFSE ne génère pas de nouveaux droits à la RAFP au titre de la fraction excédentaire.
La compensation indemnitaire peut donc préserver le montant de la rémunération versée pendant l'activité sans permettre l'acquisition de droits additionnels comparables à ceux qui auraient résulté de la poursuite de la NBI.
Il faut toutefois éviter toute généralisation. Tous les cadres dirigeants ne se trouvent pas nécessairement au plafond de la RAFP et les deux régimes ne peuvent être comparés sans tenir compte de leurs modalités respectives de cotisation et de liquidation. Une appréciation individualisée reste indispensable.

04. La suppression de la NBI ne remet pas en cause les droits déjà constitués

C'est probablement le point sur lequel les explications adressées aux agents doivent être les plus rigoureuses.
La disparition de la NBI pour l'avenir ne signifie pas que les périodes antérieures de perception cessent d'être prises en compte pour la retraite. Les droits correspondant aux périodes pendant lesquelles la bonification a été légalement perçue demeurent soumis aux règles de liquidation applicables.
L'effet de la réforme porte sur l'interruption de l'acquisition de droits supplémentaires.
Prenons l'exemple d'un directeur général des services qui bénéficiait d'une NBI de 60 points d'indice majorés. Avec une valeur mensuelle du point d'indice d'environ 4,92 euros, cette bonification représentait approximativement 295 euros bruts par mois.
Si l'agent a perçu cette NBI pendant dix ans et que l'on retient, pour les besoins de l'illustration, une durée de référence de 172 trimestres, un calcul simplifié conduit à un supplément mensuel de pension de l'ordre de 68,65 euros.

EXEMPLE PÉDAGOGIQUE
60 points × 4,92 € × (40 / 172)
≈ 68,65 € par mois

Ce calcul simplifié illustre le supplément de pension correspondant à une période de perception. Il ne constitue pas une simulation individuelle définitive de la CNRACL.
Ce montant n'est pas perdu du seul fait de l'entrée en vigueur de la réforme. Il illustre les droits correspondant à la période de perception retenue dans l'hypothèse.
En revanche, si l'agent avait continué à bénéficier de cette NBI pendant plusieurs années supplémentaires, il aurait pu constituer un supplément de pension plus élevé. C'est cette progression qui cesse lorsque la bonification n'est plus légalement attribuée.
La comparaison financière doit donc être établie entre les droits effectivement constitués et ceux qui auraient pu l'être dans l'hypothèse d'une poursuite du versement. Cette seconde trajectoire demeure une hypothèse de calcul et non un droit acquis au maintien de la réglementation antérieure.
Les paramètres individuels doivent être pris en compte, notamment le nombre de points de NBI, la durée de perception, les éventuels changements d'emploi et les règles applicables lors de la liquidation. Une simulation standardisée, appliquée indistinctement à l'ensemble des dirigeants concernés, présenterait peu d'intérêt et pourrait conduire à des conclusions erronées.
Pour les DRH, cette précision est essentielle. Elle permet de mesurer les conséquences réelles de la réforme sans présenter comme une perte immédiate ce qui relève, en réalité, de l'interruption de la constitution de droits futurs.

05. Les garanties indemnitaires doivent être appréciées dans leur champ exact

La réforme comporte des dispositions destinées à encadrer le passage vers le nouveau régime indemnitaire. Le décret n° 2026-487 prévoit notamment une clause de sauvegarde applicable à certaines situations relevant du quatrième niveau de classement des emplois.
L'existence de cette garantie ne doit pas conduire à considérer que tous les agents concernés bénéficient automatiquement d'un maintien intégral de leur rémunération.
Il convient d'en examiner les conditions d'application, les emplois visés et les éléments de rémunération entrant dans son champ. Une disposition de sauvegarde ne peut être étendue à des situations qu'elle ne prévoit pas.

Surtout, la conservation d'un montant de rémunération à titre personnel ne signifie pas que les différentes composantes de cette rémunération conservent leur nature juridique antérieure.
Une garantie portant sur le niveau indemnitaire n'a pas nécessairement pour effet de reconstituer les droits à pension attachés à la NBI supprimée.
La distinction entre garantie de rémunération et garantie des droits à retraite doit donc être clairement établie dans les analyses individuelles. Elle constitue également un point de vigilance dans les échanges avec les dirigeants concernés, notamment lorsque les conséquences de la réforme sont présentées à partir d'une comparaison entre l'ancienne et la nouvelle rémunération brute.

06. Un calendrier d'application qui a compliqué la sécurisation des décisions locales

La mise en œuvre de la réforme a également soulevé des difficultés pratiques liées à son calendrier.
Les décrets ont été publiés le 12 juin 2026 pour une entrée en vigueur au 1er juillet. L'arrêté du 3 juillet 2026 relatif au classement des emplois administratifs supérieurs est intervenu après cette date.
Les collectivités ont ainsi dû engager, dans un délai particulièrement court, l'identification des emplois concernés, l'analyse des nouveaux plafonds indemnitaires et la préparation des actes nécessaires à leur mise en œuvre.
Dans les situations où une consultation du comité social territorial et une délibération étaient nécessaires, le calendrier réglementaire a pu rendre difficile l'achèvement des procédures avant l'entrée en vigueur de la réforme.
Une instruction conjointe de la DGCL et de la DGFiP du 31 juillet 2026 est venue apporter des précisions sur les modalités de gestion de cette période transitoire.
Le document de référence évoque notamment la possibilité de disposer d'un délai raisonnable pour accomplir les formalités nécessaires et de maintenir temporairement certains éléments du régime indemnitaire antérieur.
Ces indications doivent cependant être interprétées dans le respect de la hiérarchie des normes. Une instruction administrative ne peut pas, par elle-même, rétablir un droit réglementaire supprimé.
Il est donc indispensable de distinguer les éléments indemnitaires susceptibles de relever de mesures transitoires et la NBI dont la suppression résulte directement des dispositions réglementaires applicables.
La question des régularisations de paie appelle la même prudence. Il ne suffit pas qu'une mise en conformité soit nécessaire pour considérer que toutes les décisions indemnitaires peuvent produire librement des effets rétroactifs.
Les services RH doivent vérifier, pour chaque élément de rémunération, le fondement juridique du versement, la date à laquelle il est devenu applicable et les conditions dans lesquelles une éventuelle régularisation peut intervenir.
Cette démarche peut paraître exigeante. Elle est pourtant indispensable pour éviter que la mise en œuvre d'une réforme statutaire ne débouche sur des difficultés de paie ou des contestations individuelles plusieurs mois après son entrée en vigueur.

07. Une information individualisée devient nécessaire pour les cadres dirigeants concernés

La réforme ne peut pas être considérée comme achevée lorsque les nouvelles rubriques de paie ont été paramétrées et que les actes indemnitaires ont été adoptés.
Elle appelle également une information suffisamment précise des agents concernés.
Un cadre dirigeant peut constater que sa rémunération brute a été préservée sans avoir été informé des conséquences éventuelles de la disparition de la NBI sur la constitution de ses droits futurs à pension.
À l'inverse, une présentation trop générale des conséquences de la réforme peut laisser croire que les droits déjà constitués sont remis en cause, ce qui serait inexact.
L'information doit donc porter sur la nature des éléments de rémunération supprimés ou modifiés, sur les garanties éventuellement applicables et sur les mécanismes de retraite concernés.
Elle doit également tenir compte de la situation individuelle de l'agent.
La durée pendant laquelle la NBI a été perçue, le nombre de points attribués, la composition du régime indemnitaire et la proximité du départ à la retraite constituent autant de paramètres susceptibles de modifier l'incidence de la réforme.

Les agents proches de la liquidation de leur pension peuvent naturellement être particulièrement attentifs à cette question. Mais les cadres qui disposent encore de plusieurs années de carrière ne doivent pas être écartés de l'analyse, puisque l'interruption de l'acquisition de droits supplémentaires peut également les concerner.
Les estimations réalisées par les collectivités doivent rester indicatives et être rapprochées, lorsque cela est nécessaire, des données détenues par les organismes de retraite compétents.
La DRH doit pouvoir expliquer la réforme et ses conséquences sans se substituer à l'organisme chargé de la liquidation de la pension.

08. La sécurisation de la réforme exige une approche plus large que la seule gestion de la paie

La mise en œuvre des nouvelles dispositions appelle une analyse coordonnée des situations statutaires, des décisions indemnitaires et des droits à retraite.
L'identification des emplois relevant du décret n° 2026-487 constitue le préalable indispensable. Les décisions individuelles de détachement, les arrêtés de nomination, les délibérations indemnitaires et les règles de classement doivent être rapprochés des dispositions réglementaires.
Les garanties éventuellement applicables doivent ensuite être examinées à partir de leur champ exact, sans assimilation automatique entre les différentes catégories d'emplois.
La régularité des procédures locales constitue un autre point de vigilance. Les consultations requises, les compétences respectives des autorités territoriales et des assemblées délibérantes ainsi que les conditions de prise d'effet des décisions doivent être vérifiées.

L'analyse doit enfin intégrer les conséquences sur la retraite, particulièrement lorsque la NBI représentait une composante significative de la rémunération antérieure.
Cette approche suppose de conserver une traçabilité suffisante des décisions prises pendant la période transitoire. Les modalités de calcul, les justificatifs des éventuelles régularisations et les analyses juridiques ayant conduit aux choix retenus doivent pouvoir être retrouvés.
Au-delà de la prévention du contentieux, cette documentation permet de répondre aux interrogations des agents et d'assurer la cohérence des pratiques au sein de la collectivité.

09. La réforme invite à reconsidérer la manière dont les employeurs apprécient la rémunération des dirigeants

L'un des enseignements de cette réforme dépasse les seules dispositions applicables depuis juillet 2026.
Dans la fonction publique territoriale, les arbitrages relatifs à la rémunération des cadres dirigeants sont généralement appréciés à partir du traitement indiciaire, des plafonds indemnitaires, du montant brut mensuel et des marges de manœuvre budgétaires de l'employeur.
Ces paramètres demeurent déterminants, notamment dans un contexte de concurrence entre employeurs publics pour le recrutement de cadres expérimentés.
Ils ne suffisent toutefois pas à apprécier l'ensemble des conséquences d'une modification de la structure de rémunération.

La nature juridique des sommes versées, leur assujettissement aux cotisations et les droits différés qu'elles permettent de constituer doivent également entrer dans l'analyse.
La suppression de la NBI en fournit une illustration particulièrement nette.
Une réforme peut préserver, sous certaines conditions, le niveau de rémunération d'un agent pendant son activité tout en modifiant les perspectives de constitution de ses droits à retraite.
Cette différence ne signifie pas nécessairement que chaque agent subira une diminution mesurable de sa pension. Elle impose en revanche de ne pas assimiler trop rapidement compensation indemnitaire et neutralité financière globale.
Pour les DRH territoriaux, cette approche doit désormais faire partie de l'examen des conséquences de la réforme, au même titre que la sécurisation des délibérations, le respect des plafonds réglementaires et la fiabilité des opérations de paie.

Conclusion : préserver la rémunération ne signifie pas préserver les mêmes droits à retraite

La réforme de l'encadrement supérieur territorial du 10 juin 2026 constitue une évolution importante de l'architecture statutaire et indemnitaire des emplois administratifs supérieurs.
La suppression de la NBI pour les emplois concernés ne peut cependant pas être analysée comme une simple substitution entre deux éléments de rémunération.

Lorsqu'une bonification indiciaire cesse d'être attribuée, les droits correspondant aux périodes antérieures demeurent pris en compte selon les règles applicables. En revanche, l'agent ne constitue plus, pour l'avenir, les droits supplémentaires qui auraient résulté de la poursuite de son versement.

Une compensation par l'IFSE peut préserver tout ou partie de la rémunération immédiate. Elle ne garantit pas une équivalence des droits à retraite, notamment lorsque le plafond de cotisation à la RAFP est déjà atteint.
La portée de cette évolution doit être appréciée avec rigueur, sans minimisation de ses conséquences possibles, mais également sans assimilation abusive à une perte de droits déjà constitués.

Pour les directions des ressources humaines, l'enjeu est désormais de sécuriser les situations individuelles, de fiabiliser les opérations de paie et de délivrer aux cadres dirigeants une information suffisamment complète sur les conséquences de la réforme.

Le maintien d'un niveau de rémunération ne suffit pas à démontrer que les droits à retraite continueront à se constituer dans des conditions équivalentes.

WWW.SAFPT.ORG Libre-Autonome-Indépendant
Droits Obligation Défense Information