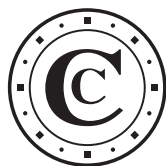


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA MONTÉE
EN PUISSANCE DES
AGENTS CONTRACTUELS :
UNE FONCTION PUBLIQUE
EN MUTATION

2019-2024

Rapport public thématique

Juin 2026

Sommaire

PROCÉDURES ET MÉTHODES.....	5
SYNTHÈSE	9
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	15
INTRODUCTION.....	17
CHAPITRE I UNE POPULATION DE CONTRACTUELS DIVERSIFIÉE ET DE PLUS EN PLUS PRÉSENTE DANS LA FONCTION PUBLIQUE	21
I - UNE DYNAMIQUE SOUTENUE DE CROISSANCE DES EFFECTIFS DES AGENTS CONTRACTUELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE	21
A - Une hausse de l'emploi public soutenue par l'augmentation du nombre de contractuels	21
B - La prépondérance des agents contractuels dans les flux d'entrée et de sortie de la fonction publique	24
II - DES AGENTS CONTRACTUELS QUI RÉPONDENT À DES BESOINS DIFFÉRENCIÉS SELON LES VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE.....	26
A - Dans la FPE, des agents contractuels majoritairement employés par le ministère chargé de l'éducation nationale	26
B - Une concentration sur certaines filières et sur des contrats courts dans la FPT	27
C - Des données éparées pour la FPH	28
III - DES CARACTÉRISTIQUES DE GENRE, D'ÂGE ET DE RÉMUNÉRATION DIFFÉRENTES DE CELLES DES FONCTIONNAIRES	30
A - Une féminisation qui se poursuit dans les trois versants.....	30
B - Une population plus jeune que celle des fonctionnaires dont l'âge moyen s'accroît	30
C - Des agents contractuels peu nombreux dans les emplois de direction	32
D - Des rémunérations moyennes qui, compte tenu de la structure actuelle d'emploi des agents contractuels, sont inférieures à celles des fonctionnaires.....	34
IV - UN FOISONNEMENT DE STATUTS INÉGALEMENT UTILISÉS	35
A - Des agents contractuels qui relèvent d'un petit nombre de contrats	35
B - Des sorties de la fonction publique différentes selon le type de contrat	41
CHAPITRE II UN RECOURS AUX AGENTS CONTRACTUELS DAVANTAGE SUBI QUE CHOISI.....	45
I - UN PALLIATIF AU MANQUE D'ATTRACTIVITÉ DU STATUT	45
A - Une FPE vieillissante qui éprouve des difficultés à pourvoir certains emplois	45
B - Des difficultés de recrutement qui se généralisent dans l'ensemble des collectivités territoriales.....	47
C - Un recours à l'emploi contractuel par les établissements de santé en raison de sujétions particulières et d'une concurrence accrue avec le secteur privé.....	51
II - CONTRAIREMENT À UNE IDÉE REÇUE, UNE GESTION DES AGENTS CONTRACTUELS CONTRAIGNANTE.....	54
A - Un cadre de de gestion des agents qui présente des rigidités.....	54
B - Des lourdeurs de gestion	59
C - Des différences culturelles à surmonter	61
III - DES EFFETS SUR LA MASSE SALARIALE DES AGENTS PUBLICS NON MESURÉS ...	61
A - Dans la FPE, une absence de pilotage des dépenses de rémunération des agents contractuels.....	61

B - En l'absence d'encadrement, une dynamique des dépenses de contractuels supérieure à celle des fonctionnaires dans la FPT	62
C - En l'absence de données consolidées nationales, une tendance similaire pour la FPH.....	64
CHAPITRE III DES VOIES D'ÉVOLUTION POUR ADAPTER LA FONCTION PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI CONTRACTUEL	67
I - DES EMPLOYEURS PUBLICS QUI ANTICIPENT INSUFFISAMMENT L'AVENIR	67
A - Une proportion d'agents contractuels dans la fonction publique qui va probablement augmenter	67
B - Une évolution insuffisamment anticipée par les employeurs publics	70
II - DES TENSIONS AUXQUELLES LE MODÈLE FUTUR DE FONCTION PUBLIQUE DEVRA RÉPONDRE	73
A - Les tensions internes aux collectifs de travail liées aux différences de traitement entre fonctionnaires et contractuels.....	73
B - Des parcours de carrière des agents contractuels inégalement structurés	77
III - UNE DUALITÉ DURABLE FONCTIONNAIRES – CONTRACTUELS IMPOSANT DE TRANSFORMER L'ORGANISATION DE LA FONCTION PUBLIQUE	84
A - Trois scénarios d'évolution régulièrement évoqués mais peu réalistes en l'état	85
B - Des voies d'évolution à privilégier	88
LISTE DES ABRÉVIATIONS	97
ANNEXES	99

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres thématiques¹ que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*
**

La présente enquête a été réalisée par la formation interjuridictions (FIJ) fonction publique composée de membres des chambres de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes (CRC).

¹ La Cour comprend aussi une chambre contentieuse, dont les arrêts sont rendus publics.

Neuf CRC² ont participé à cette enquête sur la base de renvois concernant 58 collectivités et établissements : deux départements, huit groupements de communes, 29 communes, cinq établissements publics territoriaux et 14 établissements de santé (cf. Annexe n° 2). Les rapporteurs se sont entretenus avec la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), la délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État (DIESE), la direction générale des collectivités locales (DGCL), la direction générale de l'offre de soins (DGOS), la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre (DSAF), le secrétariat général pour l'administration du ministère chargé des Armées et des Anciens combattants, le secrétariat général des ministères chargés des affaires économiques et financières (SG MEF), le secrétariat général du ministère chargé de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (SG MEN), le secrétariat général du ministère chargé de la culture et le secrétariat général du ministère chargé de l'intérieur, l'institut national du service public (INSP), le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) près le ministre de l'intérieur, le centre national de gestion (CNG), Régions de France, Départements de France, l'association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF), Intercommunalités de France, la Ville de Paris, le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), le Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de la direction de la fonction publique hospitalière (CNGPH) et la fédération hospitalière de France (FHF).

Les rapporteurs ont rencontré les représentants d'Orange SA et du Groupe La Poste, des personnalités qualifiées (M. Pény, ancien directeur de cabinet du ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, ancien directeur général de l'administration et de la fonction publique, et M. Taillefait, professeur des universités) et des représentants de France Stratégie.

Ils ont sollicité des entretiens avec la confédération générale du travail (CGT), force ouvrière (FO), la confédération française démocratique du travail (CFDT), l'union nationale des syndicats autonomes (UNSA), la fédération syndicale unitaire (FSU), l'union syndicale Solidaires, la confédération française de l'encadrement - confédération générale des cadres (CFE-CGC) et la fédération autonome de la fonction publique (FA-FP) qui sont membres de l'assemblée plénière et des formations spécialisées du Conseil commun de la fonction publique. La FA-FP, FO et l'UNSA ont répondu de façon positive.

*

**

Le projet de rapport a été préparé, puis délibéré le 12 février 2026, par la formation interjuridictions fonction publique, présidée par M. Barbé, conseiller maître, et composée de Mmes Casas, Deletang, François, et MM. Homé, Marquet, Vasseur, conseillères et conseillers maîtres, de M. Jamin, conseiller référendaire, vice-président de chambre régionale des comptes, de MM. Vidal et Guillet, conseillers présidents et présidents de section de chambre régionale des comptes, de M. Farouilh, conseiller référendaire en service extraordinaire, et M. Richier, premier conseiller de chambre régionale des comptes, en tant que rapporteurs généraux, Mme Théry, conseillère référendaire en service extraordinaire en tant que rapporteure et, en tant que contre-rapporteur, M. Viola, conseiller maître.

² Auvergne-Rhône-Alpes ; Bourgogne-Franche-Comté ; Bretagne ; Centre-Val de Loire ; Hauts-de-France ; Île-de-France ; Normandie ; Provence-Alpes-Côte-d'Azur ; Pays de la Loire.

Il a ensuite été examiné, le 7 avril 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Camby, doyenne des présidents de chambre, M. Hayez, rapporteur général, M. Meddah, Mme Mercereau, Mme Thibault, M. Lejeune, M. Cazé, présidentes et présidents de chambre, M. Glimet, président par intérim de la chambre du contentieux, M. Albertini, M. Vught, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Renet et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis. Lors de l'examen de cette publication, Mme de Montchalin, Première présidente, a décidé de se déporter et n'a pas présidé cette séance.

*

**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Synthèse

À bas bruit, et de façon progressive et généralisée, la part des agents contractuels dans l'emploi public a progressé jusqu'à occuper désormais une place déterminante dans la fonction publique, qu'elle soit d'État, territoriale ou hospitalière. De 2011 à 2024, le nombre d'agents contractuels a crû de 37 % alors que le nombre de fonctionnaires demeurait quasi stable (- 0,6 %), portant leur part à 24 % des emplois publics, soit 1,36 million d'agents, et un taux identique de la masse salariale publique. À moins de revirements de grande ampleur des facteurs qui en sont à l'origine, ce mouvement de fond devrait se poursuivre, voire s'amplifier.

Or, aucune réflexion n'a jusqu'à présent anticipé et accompagné cette tendance ; ce n'est qu'en 2026 que la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) a inscrit ce sujet parmi ses priorités.

Dans ce contexte, la Cour a établi un état des lieux de la transformation en cours de la structure de l'emploi public. Elle a analysé les difficultés rencontrées par les employeurs publics face à cette évolution et s'est efforcée d'estimer la part prévisible des agents contractuels dans la fonction publique à l'horizon 2033 ainsi que son impact financier et les éventuelles possibilités d'économies structurelles qui en résultent.

Enfin, le présent rapport propose plusieurs hypothèses d'évolution du modèle de fonction publique pour anticiper les effets de cette tendance dans l'emploi total de ses trois versants.

Une montée en puissance des effectifs contractuels qui bouscule le modèle actuel de la fonction publique

Entre 2011 et 2023, les effectifs des agents contractuels ont augmenté dans les trois versants de la fonction publique avec, cependant, des taux de croissance différents (46 % dans la fonction publique de l'État - FPE, 25 % dans la fonction publique territoriale -FPT, 39 % dans la fonction publique hospitalière - FPH) alors que l'évolution du nombre de fonctionnaires a été comprise entre 2 % dans les FPT et FPE et - 1,5 % dans la FPH. En 2024, leur nombre a encore crû de 2,6 % (après 4,9 % en 2023) tandis que le nombre de fonctionnaires a été quasi stable (- 0,1 %), la hausse de l'ensemble des effectifs publics (0,6 %) s'expliquant uniquement par celle des agents contractuels.

Cette hausse a des effets significatifs sur les flux annuels d'entrée comme de sortie. Les agents contractuels comptent ainsi pour 77 % des entrées et 52 % des sorties, ce qui alourdit les charges administratives des employeurs publics par rapport à la gestion des fonctionnaires, qui, une fois titularisés, quittent peu la fonction publique avant leur départ à la retraite.

Ces agents occupent majoritairement des contrats courts, au ministère de l'éducation nationale, qui emploie 80 % des contractuels de l'État, et dans les collectivités territoriales, où ils sont, pour 69 % d'entre eux, en contrat à durée déterminée (CDD). Leurs rémunérations sont plus faibles que celles des fonctionnaires bien que cette comparaison ait une valeur limitée en raison des différences de postes : leur salaire moyen mensuel était de 2 140 € en 2023 contre

2 652 € pour l'ensemble des agents publics et 2 714 € pour les fonctionnaires titulaires, 10 % des agents contractuels percevant moins de 1 482 € net par mois.

La position des agents contractuels dans les administrations est par ailleurs contrastée : ils peuvent être majoritaires, comme dans les services du Premier ministre, ou minoritaires, comme dans certaines directions à réseaux des ministères économiques et financiers. Certains d'entre eux, certes minoritaires, occupent des emplois supérieurs : au 31 décembre 2024, 232 contractuels occupaient des postes de cadre dirigeant ou de direction au sein de l'État, soit 4 % de ces emplois.

Leur situation est hétérogène en termes de précarité ou de niveau de rémunération. Certains agents bénéficient de contrats à durée indéterminée (CDI), occupent des emplois permanents et effectuent dans la fonction publique une carrière longue : au sein de la FPE, 16 % des contractuels sont en CDI ; dans la FPH, 23 % des personnels non médicaux contractuels ne quittent leur emploi qu'à leur départ en retraite. D'autres ont des rémunérations proches, voire supérieures, de celles des titulaires, par exemple parmi les personnels médicaux contractuels ou dans les métiers du numérique.

Un recours plus subi que choisi en raison de la baisse d'attractivité et de changements sociétaux

De façon générale, les employeurs publics rencontrent des difficultés de recrutement, qu'il s'agisse de la FPE, y compris dans les fonctions régaliennes, d'encadrement ou de soutien, de la FPT, où la moitié des employeurs publics déclarent pourvoir difficilement les emplois vacants, et de la FPH, qui peine à recruter des gériatres, des urgentistes, des psychiatres, des radiologues ou des anesthésistes.

Ces difficultés sont renforcées par le vieillissement de la population des fonctionnaires, qui entraîne une hausse des départs à la retraite. Concomitamment, l'obsolescence des qualifications, notamment en matière numérique, nécessite des recrutements spécifiques. Ces deux évolutions suscitent une augmentation du nombre d'emplois à pourvoir, alors que les concours de recrutement dans la fonction publique connaissent une diminution du nombre de candidats. En effet, les garanties statutaires et la sécurité de l'emploi, traditionnellement présentées comme des avantages de la fonction publique, ne constituent plus des facteurs suffisants d'attractivité, notamment pour les jeunes générations, particulièrement dans les métiers et les territoires en tension. La situation en Île-de-France en témoigne tout particulièrement.

Dès lors, le recrutement de contractuels s'est banalisé et étendu aux emplois permanents, comme le permettent les dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (LTFP). Ces agents sont désormais fortement présents dans tous les métiers, à tous les niveaux hiérarchiques, sauf pour les emplois supérieurs, et dans tous les territoires.

Ils ne peuvent donc plus être considérés comme une force d'appoint occupant des emplois non permanents.

Une gestion complexe, sans ligne de conduite établie

Le recours aux contractuels n'est pas sans rigidités ou contraintes pour les employeurs publics : gestion complexe de renouvellements infra annuels et annuels importants ; définition parfois étroite des fonctions à exercer, dont l'adaptation nécessite un avenant comportant souvent une contrepartie monétaire ; processus de recrutement qui ne respecte pas toujours le

principe d'égalité de traitement avec les fonctionnaires comme avec les autres contractuels ; modalités de rupture de la période d'essai qui prennent la forme d'un licenciement, etc.

Enfin et surtout, les administrations sont contraintes d'appliquer des règles juridiques différentes à deux populations, fonctionnaires et contractuels, au sein d'une même entité.

Certes, la gestion contractuelle offre plus de souplesse que l'application du statut des fonctionnaires. Cependant, celle-ci connaît de nombreuses exceptions : certains agents contractuels relèvent de « quasi statuts », qui ne sont pas moins rigides que ceux des fonctionnaires et dans certains domaines, des grilles encadrent l'évolution de la rémunération des agents contractuels, à l'instar de celles qui régissent les fonctionnaires. Cette relative rigidification vise à répondre aux besoins de fidéliser les agents contractuels et de leur donner une certaine visibilité sur leurs conditions d'emploi et de rémunération.

Pour autant, les tensions créées par ces différences de régime entre les agents et avec leurs employeurs demeurent. Plusieurs employeurs publics et certaines organisations représentatives du personnel ont donné, lors des entretiens avec la Cour, des exemples qui concernent les affectations (les agents contractuels ont davantage de liberté pour choisir leur affectation que les fonctionnaires), les rémunérations (celles des agents contractuels sont moins encadrées que celles des fonctionnaires) et la carrière (les promotions sont plus nombreuses pour les fonctionnaires que pour les contractuels). D'un autre côté, les employeurs publics, certes attentifs aux potentielles inégalités de traitement, souhaitent conserver une gestion des agents contractuels souple et réactive aux besoins et s'interrogent sur la pertinence de mesures qui viseraient à offrir une carrière aux agents contractuels, au risque de réduire leur intérêt pour rejoindre un corps de la fonction publique.

En conclusion, face aux changements en cours, aucune doctrine n'émerge et ne guide l'action des employeurs publics.

Un défaut de projection et d'anticipation auquel la Cour a essayé de remédier

À ce jour, les employeurs publics ont peu tiré les conséquences de la mutation en cours dans la fonction publique.

Faute de disposer d'outils de prévision adaptés, aucun des employeurs des trois versants de la fonction publique n'est en mesure d'estimer la place des agents contractuels d'ici 2033. Tous constatent *a posteriori* l'augmentation du nombre d'agents contractuels, mais aucun ne se projette dans l'avenir et n'anticipe si cette évolution se poursuivra, ralentira ou accélérera. Le défaut de données et de réflexion prospective est particulièrement marqué pour la FPH.

Face à cette carence de projection, la Cour a estimé le nombre d'agents contractuels dans la fonction publique : à l'horizon 2033, au rythme actuel, ces agents représenteront au moins un tiers des effectifs de la fonction publique ; dans l'hypothèse d'une accélération, par exemple, si les agents contractuels remplaçaient un fonctionnaire sur quatre partant à la retraite, ce taux serait d'environ 40 %. Dans le cas d'une accélération extrême, les agents contractuels remplaçant les trois quarts des fonctionnaires partant à la retraite, la parité entre contractuels et fonctionnaires pourrait être atteinte.

À effectifs constants de la fonction publique et en prenant pour base le niveau actuel moyen des rémunérations, les substitutions entre titulaires et contractuels, selon leur intensité, auraient pour effet sur la période 2026-2033 une baisse de la masse salariale publique, dont le montant en 2024 est de 244,6 Md€, de l'ordre de 0,3 % à 1,2 %. Ce calcul demeure toutefois très conventionnel et indicatif. Il correspond en effet à une photographie à un instant donné. Or la transformation de la composition des emplois occupés par des agents contractuels dans le sens d'une part accrue d'emplois à caractère permanent s'accompagne d'une augmentation de la rémunération moyenne versée aux agents contractuels. L'attribution d'une rémunération plus élevée que celle qui serait versée à un fonctionnaire est d'ailleurs l'une des motivations du recours à l'emploi contractuel par les employeurs publics. Par ailleurs il ressort de l'enquête que la progression de l'emploi contractuel n'a pas été motivée par la recherche d'économies mais par les mutations structurelles et sociétales exposées précédemment.

Plusieurs voies d'évolution intégrant pleinement la composante contractuelle de l'emploi public

La Cour a examiné plusieurs scénarios d'évolution du modèle de fonction publique ; elle a exclu certains types de modèles, dépassés par la transformation profonde en cours.

Des scénarios d'évolution peu réalistes

Trois scénarios d'évolution, souvent évoqués, ne résoudraient toutefois pas les difficultés aujourd'hui éprouvées et pourraient en créer d'autres.

Ainsi, il paraît difficile que le statut de fonctionnaire soit exclusivement réservé aux agents publics exerçant des fonctions régaliennes. D'une part, cette notion de fonctions régaliennes n'a pas de définition univoque. D'autre part, certaines de ces fonctions, notamment en matière de sécurité intérieure et extérieure, sont déjà en grande partie assurées par des agents contractuels.

À l'opposé, un retour à un modèle de fonction publique reposant, comme celui de la FPE d'après-guerre, sur le seul statut et faisant des non-titulaires de simples forces d'appoint temporaires, paraît dépassé. La fonction publique a incontestablement besoin de souplesse pour répondre à des mutations rapides, tant quantitatives que qualitatives, des emplois nécessaires à l'action publique. De surcroît, les difficultés liées au manque d'attractivité du statut resteraient sans réponse.

Enfin, il paraît peu envisageable que tous les agents publics relèvent du droit du travail privé. Les droits et obligations des agents publics ainsi que les règles de déontologie et de mobilité qui leur sont applicables dérogent en effet au droit commun. Dans l'éventualité, forte, où les rémunérations seraient alignées par le haut dans le cadre de conventions collectives à négocier, les dépenses de rémunération pourraient croître significativement.

Trois champs d'évolution sont examinés, dont les modalités peuvent être combinées entre elles. Les deux premiers constituent des ajustements utiles au modèle actuel, le troisième est en rupture plus nette avec lui.

Préciser les règles de gestion des emplois contractuels permanents

Une première voie consisterait à mieux organiser le recours aux agents contractuels et à mieux organiser la coexistence des deux populations de fonctionnaires et de contractuels. Les

employeurs publics détermineraient, dans leurs lignes directrices de gestion, les emplois pour lesquels ils souhaitent recruter en priorité des agents contractuels et les parcours de carrière qu'ils souhaitent offrir à ceux d'entre eux qui bénéficient d'un CDI, après une certaine durée d'emploi en CDD. Ils estimeraient, à partir d'une analyse prospective, la part d'emploi à terme des agents contractuels qui leur paraissent réalistes, compte tenu de la structure de leurs emplois. Ces taux pourront fortement varier selon les employeurs publics, sans que cela ne constitue une difficulté. Dans cette première voie d'évolution, les employeurs publics détermineraient dans un premier temps les spécificités de leurs emplois, puis en tireraient des conséquences à terme sur la répartition entre agents contractuels et fonctionnaires.

Moderniser et rendre plus attractives les voies d'accès à la fonction publique

Une autre voie favoriserait nettement la primauté du statut mais en le modernisant pour le rendre plus attractif. Dans cet objectif, seraient mises en œuvre de nombreuses mesures visant à réformer le contenu et l'organisation des concours ainsi que les règles d'affectation et de rémunération. Les modalités de la valorisation des acquis de l'expérience, aujourd'hui complexes, seraient assouplies et ce dispositif, peu utilisé par les administrations publiques, serait promu. Dans ce modèle, le recours aux agents contractuels pour occuper des emplois permanents serait avant tout conçu comme un moyen de recruter de nouveaux fonctionnaires, à l'issue d'un parcours en CDD organisé. De ce fait, le recours aux CDI serait limité.

Aller vers un cadre de gestion commun aux fonctionnaires et aux contractuels grâce à la négociation collective

Une troisième et dernière voie chercherait une convergence des situations des fonctionnaires et des contractuels, tout au moins de ceux qui occupent des emplois permanents, en développant la négociation collective sur leurs conditions d'emploi, c'est-à-dire d'exercice des métiers dans des filières professionnelles.

Y invitent les possibilités de négociation ouvertes par la loi de transformation de la fonction publique de 2019, qui ont donné lieu à quelques cas d'application (protection sociale complémentaire des agents de l'État, télétravail dans la fonction publique). Les conditions d'emploi des fonctionnaires et des agents contractuels seraient de plus en plus régies par la négociation collective, tandis que les questions statutaires continueraient à relever de dispositions législatives et réglementaires.

Par la négociation collective, les employeurs publics pourraient fixer des règles de gestion communes aux agents contractuels et aux fonctionnaires, comme cela se pratique dans le secteur privé avec les conventions collectives. Les questions statutaires propres aux fonctionnaires et celles relatives aux contrats des agents contractuels continueraient, quant à elles, à être régies par des dispositions législatives et réglementaires. Parmi les règles applicables aux agents publics, seraient ainsi mieux distinguées celles ayant trait à leur régime juridique de celles applicables à leurs conditions d'emploi.

*

**

En conclusion, la Cour des comptes a privilégié la présentation des scénarios précédents pour accompagner la tendance à la hausse du nombre de contractuels. Elle formule une

recommandation stratégique puis trois recommandations à vocation immédiate et opérationnelle, fondées sur les constats pratiques issus de la conduite de cette enquête.

D'abord, le suivi du mouvement de contractualisation est difficile, faute de données statistiques suffisamment détaillées, notamment dans la FPH.

Ensuite, les procédures de recrutement, plutôt fiables et garantissant l'égalité de traitement entre les candidats dans la FPE, sont perfectibles dans les deux autres versants de la fonction publique.

Enfin, les procédures budgétaires ne sont pas adaptées à la montée en puissance du nombre d'agents contractuels.

Récapitulatif des recommandations

1. Mettre en place, d'ici 2028, une base de données centralisée, intégrant les données d'activité et les indicateurs de ressources humaines de l'ensemble des établissements publics de santé (*ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées*).
2. Rappeler en 2026 les règles de procédure et de fond applicables au recrutement des agents contractuels par les collectivités territoriales et leurs groupements et par les établissements publics de santé (*ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées*).
3. Distinguer, dans le projet de loi de finances pour 2027, les fonctionnaires et les contractuels dans la programmation du titre 2 des dépenses du budget de l'État (*ministère de l'action et des comptes publics*).
4. En commençant par la fonction publique de l'État, définir en 2027 une doctrine d'emploi des agents contractuels s'inspirant des scénarios d'évolution de la fonction publique exposés dans le présent rapport (*ministère de l'action et des comptes publics*).

Introduction

Au cours du XIX^{ème} siècle s'est affirmé le principe selon lequel les fonctionnaires, garants de la continuité de l'État, doivent être protégés contre les changements politiques tout en demeurant soumis au principe hiérarchique et, par voie de conséquence, au Gouvernement. Le statut général des fonctionnaires³, adopté en 1946, a entériné le fonctionnariat dans la fonction publique de l'État (FPE), puis dans les années 1980 dans la fonction publique territoriale (FPT)⁴ et la fonction publique hospitalière (FPH)⁵, et a éloigné l'agent contractuel de son champ d'application. Son article 1^{er} dispose en effet que « *Le présent statut s'applique aux personnes qui, nommées dans un emploi permanent, ont été titularisées dans un grade de la hiérarchie des cadres d'une administration centrale de l'État, des services extérieurs en dépendant ou des établissements publics de l'État* ». Les administrations de l'État ne pouvaient donc recruter en théorie des agents non titulaires que pour occuper des emplois non permanents.

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires⁶ a rompu avec ce principe en autorisant expressément l'occupation d'emplois permanents par des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique à la condition qu'une disposition législative le prévoie. Depuis lors, des dispositions législatives, généralement codifiées dans le code général de la fonction publique (CGFP), déterminent plusieurs catégories juridiques d'agents contractuels, notamment : les contractuels occupant un emploi permanent pour répondre à un besoin permanent⁷ ; les contractuels occupant un emploi permanent pour répondre à un besoin temporaire⁸ ; les contractuels accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH)⁹ ; les contractuels assurant des missions de recherche¹⁰. Un nouveau pas a été franchi avec la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique (LTFP)¹¹, qui, tout en conservant le principe de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires, étend les possibilités de recrutement d'agents contractuels et renforce les garanties accordées à ces derniers.

La Cour a publié, en 2020, un rapport rendant compte de la place nouvelle occupée, entre 2011 et 2019, par les agents contractuels¹². Il lui est apparu utile, plus de quatre ans après la publication de ce rapport et cinq ans après la promulgation de la LTFP, d'établir un nouvel état des lieux et d'en déduire des mesures d'adaptation à une réalité en forte évolution.

³ En 1969, la FPE comptait 1,61 million d'agents publics, dont 1,24 million de fonctionnaires (soit 77 % des effectifs) et 0,37 million de non-titulaires (soit 23 % des effectifs).

⁴ Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT.

⁵ Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la FPH.

⁶ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires dite loi Le Pors.

⁷ Par exemple, article L. 332-1 à 3 du CGFP.

⁸ Par exemple, article L. 332-6 à 7 du CGFP.

⁹ Article L. 917-1 du code de l'éducation.

¹⁰ Par exemple, les contractuels prévus par les articles L. 952-1 et L. 431-6 du code de la recherche.

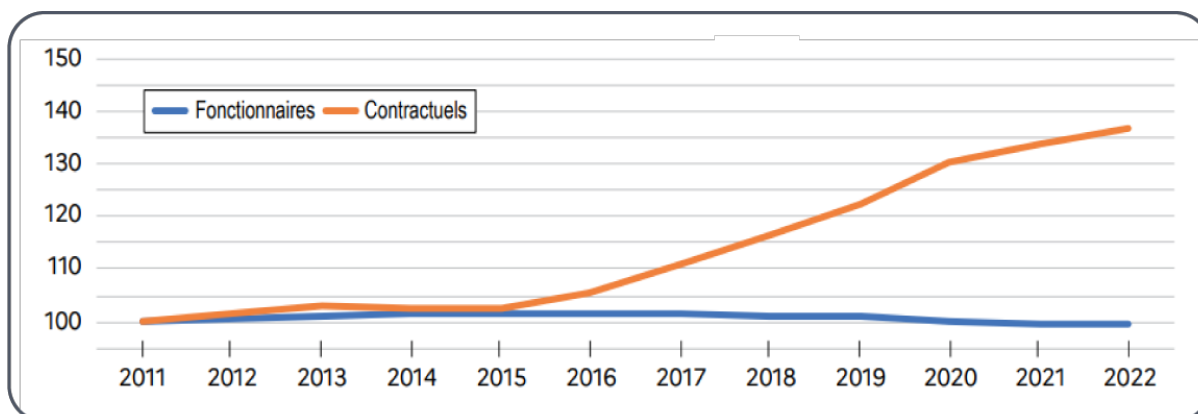
¹¹ Cour des comptes, *La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape*, rapport public thématique, novembre 2023 (cf. annexe n°2).

¹² Cour des comptes, *Les agents contractuels dans la fonction publique - Exercice 2010-2019*, rapport public thématique, septembre 2020.

Au 31 décembre 2023¹³, la fonction publique française comptait, dans ses trois versants 5,80 millions d'agents publics tous statuts confondus, dont 1,36 million d'agents contractuels¹⁴. Ces derniers représentaient ainsi 24 % de l'effectif total, en excluant les militaires de carrière ou sous contrat¹⁵ et les agents relevant d'autres catégories et statuts¹⁶.

Le nombre des agents contractuels dans l'effectif total de la fonction publique a augmenté de 36,6 %, entre 2011 et 2022 tandis que celle des fonctionnaires baissait de 0,6 % au cours de la même période.

Graphique n° 1 : évolution des effectifs de fonctionnaires et d'agents contractuels au 31 décembre de chaque année entre 2011 et 2022 (base 100 en 2011)



Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2025

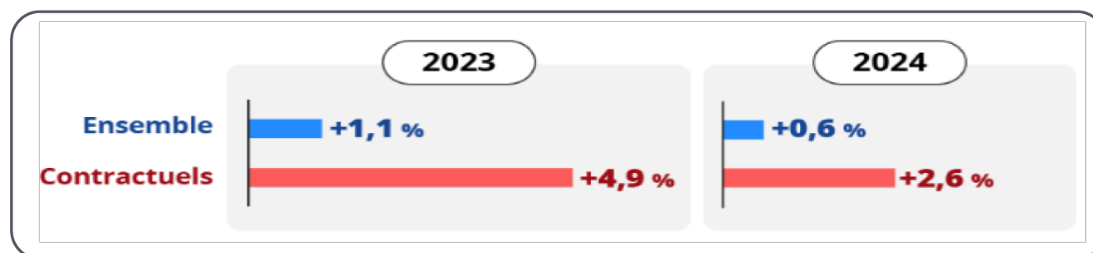
Les plus récentes données publiées par l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), qui ne seront reprises qu'à l'automne 2026 dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, montrent la persistance de cette croissance : si celle-ci a été moindre en 2024 qu'en 2023, elle reste néanmoins quatre fois plus rapide que celle de l'emploi public.

¹³ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2025.

¹⁴ La Cour a utilisé les données les plus récentes dont elle disposait au 1^{er} novembre 2025. Selon le cas, ces données portent sur les années 2022, 2023 ou 2024.

¹⁵ 0,31 million de personnes physiques, soit 6 % de l'effectif total de la fonction publique. Les personnels militaires ne font pas partie du champ de cette enquête car leurs conditions d'entrée, d'emploi et de sortie sont très différentes de celles des personnels civils.

¹⁶ 0,37 million de personnes physiques soit 7 % de l'effectif total de la fonction publique. Source : DGAFP, *Les contractuels dans la fonction publique depuis 2011, effectifs et parcours*, janvier 2025. La catégorie « autres catégories et statuts » recouvre les enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat, les ouvriers de l'État, les assistants maternels et familiaux de la FPT, les médecins de la FPH et les apprentis dans les trois versants de la fonction publique.

Graphique n° 2 : évolution de l'emploi public en 2023 et 2024

Source : INSEE, L'emploi dans la fonction publique en 2024, 10 février 2026

*

**

Le présent rapport rappelle tout d'abord les grandes évolutions de l'emploi contractuel au sein des trois versants de la fonction publique, en montrant la part croissante des agents contractuels dans les effectifs (chapitre I). Il montre ensuite que ce recours croissant à ces contractuels est plus subi que choisi par les employeurs publics (chapitre II). Il examine enfin plusieurs voies d'évolution envisageables pour améliorer la place des agents contractuels dans la fonction publique (chapitre III)¹⁷.

¹⁷ La Cour a procédé à une analyse globale des agents contractuels sans chercher à identifier des situations potentiellement irrégulières, même si elle est amenée à en décrire certaines qui lui ont été signalées par les CRC.

Chapitre I

Une population de contractuels diversifiée et de plus en plus présente dans la fonction publique

Les agents de contractuels constituent une population dynamique mais hétérogène aussi bien du point de vue des statuts qu'elle occupe que par ses caractéristiques d'âge, de rémunération, de grade ou d'emploi.

I - Une dynamique soutenue de croissance des effectifs des agents contractuels dans la fonction publique

Les agents contractuels sont de plus en plus nombreux dans la fonction publique. Ils représentent également une part prépondérante des entrées et des sorties de la fonction publique.

A - Une hausse de l'emploi public soutenue par l'augmentation du nombre de contractuels

Une hausse de l'emploi public soutenue par l'augmentation du nombre de contractuels

La hausse de la part des agents contractuels dans l'emploi public concerne les trois versants de la fonction publique. Cette hausse est confirmée pour 2024 dans une étude récente de l'INSEE¹⁸.

1 - Dans la FPE, une forte augmentation des effectifs de contractuels

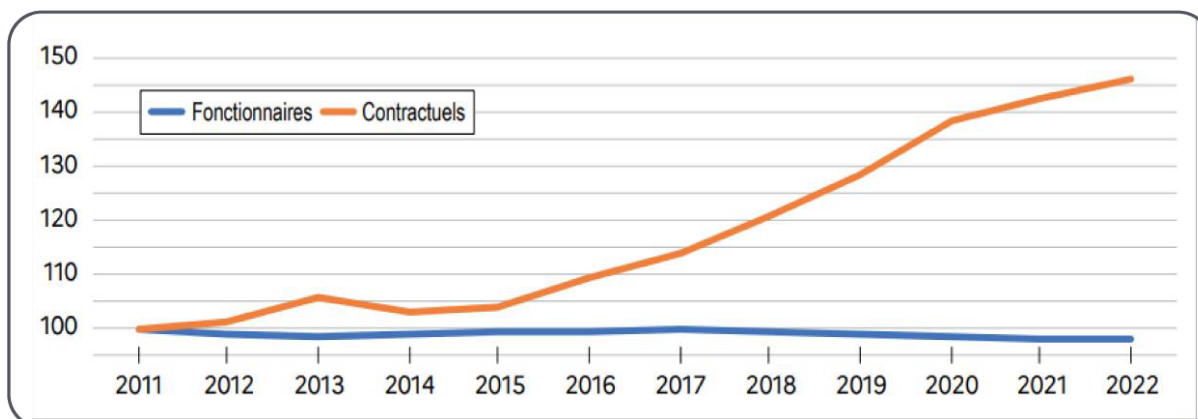
Au 31 décembre 2023, la FPE comptait 582 700 agents contractuels, soit 23 % de l'effectif total (2,57 millions d'agents)¹⁹.

¹⁸ Léna Esbelin, Téo Moreau (Insee), Sarah Touzé (DGAFP), *L'emploi dans la fonction publique en 2024 : le recrutement de contractuels soutient de nouveau la hausse de l'emploi dans la fonction publique*, Insee Première n° 2094, 10 février 2026.

¹⁹ Dont 245 000 dans les ministères *stricto sensu* (soit 12 % de leurs effectifs) et 337 800 dans les établissements publics administratifs (soit 62 % de leurs effectifs).

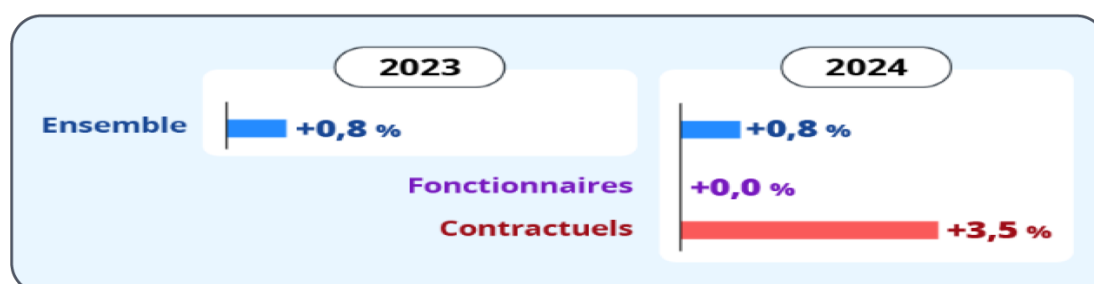
Sur la période s'étendant de 2010 à 2022, le nombre d'agents contractuels a augmenté de 46 %, tandis que celui des fonctionnaires a diminué de 2 %. Entre 2010 et 2014, le nombre d'agents contractuels est resté stable. Depuis 2015, il croît de manière quasi-linéaire.

Graphique n° 3 : évolution des effectifs de fonctionnaires et d'agents contractuels dans la FPE au 31 décembre de chaque année entre 2011 et 2022 (base 100 en 2011)



Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2025

Graphique n° 4 : évolution de l'emploi public dans la FPE en 2023 et 2024



Source : INSEE, L'emploi dans la fonction publique, 10 février 2026

2 - Une hausse de l'emploi public territorial portée par les agents contractuels

Au 31 décembre 2023, la FPT²⁰ comptait 510 200 agents contractuels, soit 26 % de son effectif total (1,99 million d'agents).

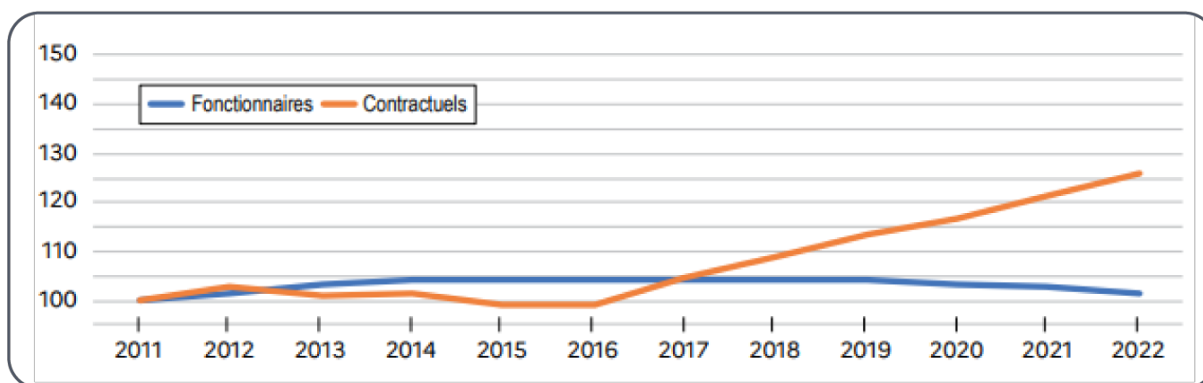
Jusqu'en 2016, les effectifs d'agents contractuels se sont légèrement rétractés (- 0,7 %), tandis que ceux des fonctionnaires augmentaient sensiblement (+ 4,2 %). Depuis 2017²¹, la part des agents contractuels s'est nettement accrue avec le recrutement par les collectivités de

²⁰ La FPT se caractérise par un grand nombre d'employeurs (37 757) et une part prépondérante d'agents de catégorie C (72 % des effectifs).

²¹ Les centres de gestion (CDG) de la FPT ont constaté cette inflexion. Parmi les effectifs gérés par le CDG du Calvados (CRC Normandie, mai 2024), le nombre de fonctionnaires employés par les affiliés est passé de 8 750 en 2018 à 9 150 en 2021, avant de se contracter à 8 710 en 2022, sous l'effet d'une désaffection des participants aux concours et d'un recours accru aux recrutements d'agents contractuels.

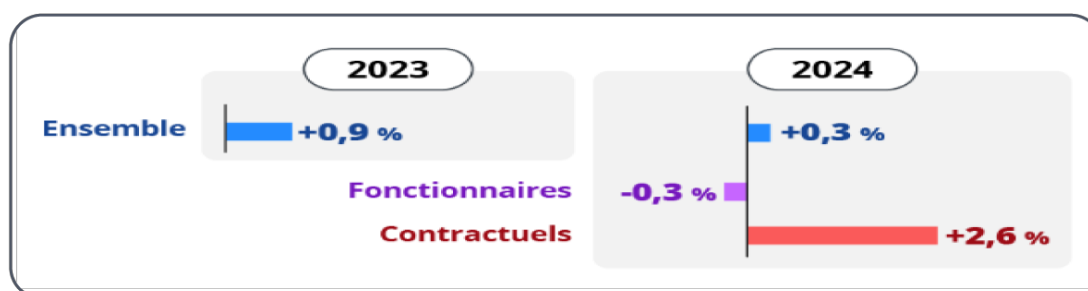
nombreux bénéficiaires de contrats aidés²². Ainsi, entre 2017 et 2022, la proportion d'agents contractuels est passée de 20 % à 26 %²³.

Graphique n° 5 : évolution des effectifs physiques de fonctionnaires et de contractuels dans la FPT au 31 décembre entre 2011 et 2022 (base 100 en 2011)



Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2025

Graphique n° 6 : évolution de l'emploi public dans la FPT en 2023 et 2024



Source : INSEE, L'emploi dans la fonction publique en 2024, 10 février 2026

3 - Une dynamique contractuelle moins nette dans la FPH

Au 31 décembre 2023, la FPH²⁴ comptait plus de 265 000 contractuels²⁵, soit 21 % des effectifs.

Entre 2011 et 2022, les effectifs d'agents contractuels dans la FPH ont augmenté de 39,2 %, tandis que ceux de fonctionnaires baissaient de 1,5 %. La part des agents contractuels s'est accrue de 4,5 points. Après avoir augmenté de 1,1 point entre 2011 et 2016, cette part a augmenté de 3,4 points entre 2016 et 2022 pour atteindre 22 %.

²² Dans le département du Calvados (CRC Normandie, 2025) par exemple, le nombre des agents contractuels sur emplois permanents a presque doublé en l'espace de quatre ans (+ 82 %) passant de 269 en 2019 à 493 agents en 2023. Un constat analogue peut être fait pour le département de la Haute-Garonne, pour lequel les effectifs de contractuels sont passés de 657 agents en 2019 à 1 077 en 2024 (+ 64 % en cinq ans).

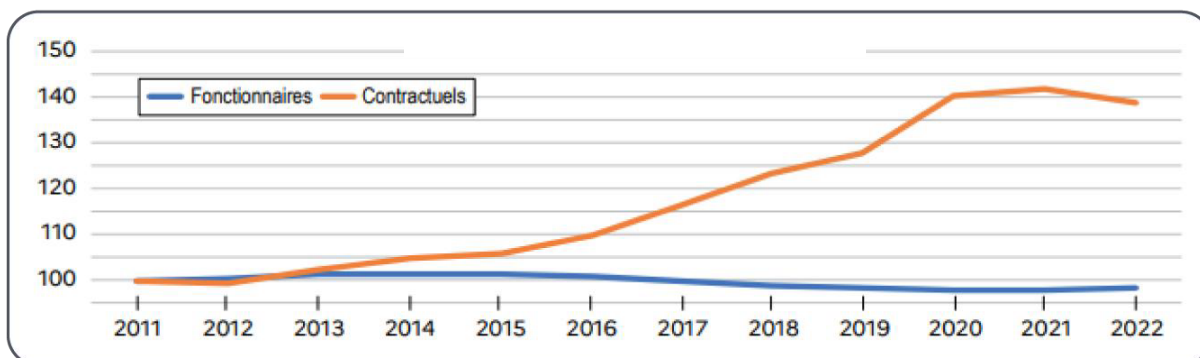
²³ Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2025.

²⁴ À l'instar de la FPT, la FPH forme un paysage éclaté en raison du nombre d'établissements publics de santé (2 976 au total, source DGOS) et de l'autonomie qui leur est accordée.

²⁵ DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2025.

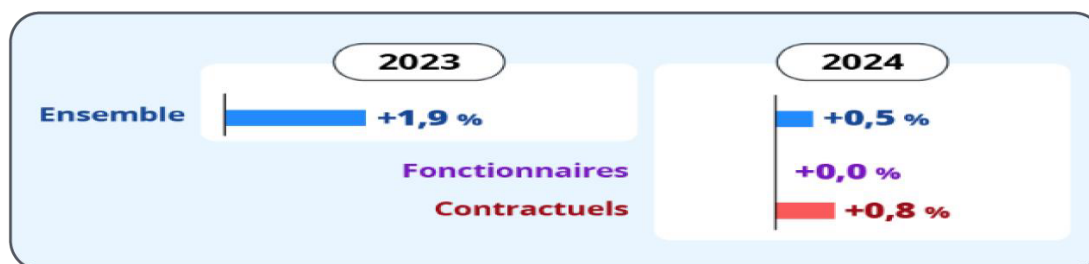
Toutefois, le nombre d'agents contractuels a baissé de 7 000 en 2022 par rapport à 2021 (contre + 2 600 en 2021), sous l'effet notamment des titularisations de ces agents. La FPH est le seul versant de la fonction publique dans lequel le nombre de fonctionnaires augmente en 2023 (+ 15 900 agents, soit + 2,0 %). Ces évolutions contribuent à expliquer le léger recul de la part des contractuels en 2023 par rapport à 2022.

Graphique n° 7 : évolution des effectifs physiques de fonctionnaires et de contractuels dans la FPH au 31 décembre (base 100 en 2011)



Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2025

Graphique n° 8 : évolution de l'emploi public dans la FPH en 2023 et 2024



Source : INSEE, L'emploi dans la fonction publique en 2024, 10 février 2026

B - La prépondérance des agents contractuels dans les flux d'entrée et de sortie de la fonction publique

En 2023²⁶, 523 200 agents sont entrés dans l'un ou l'autre des trois versants de la fonction publique ; le taux d'entrée²⁷ a atteint 9,6 %. Parallèlement, 468 100 agents sont sortis de la fonction publique ; le taux de sortie²⁸ s'élevait à 8,6 %.

Ces mouvements d'entrée et de sortie concernent avant tout les agents contractuels, du fait de périodes d'emploi plus courtes en moyenne que celles des titulaires. Les agents contractuels comptaient ainsi pour 77 % des entrées et 52 % des sorties, alors qu'ils ne

²⁶ France entière, hors Mayotte et hors bénéficiaires de contrats aidés et militaires.

²⁷ Le taux d'entrée rapporte le nombre d'entrants entre deux années à la moyenne des effectifs au 31 décembre de ces deux années.

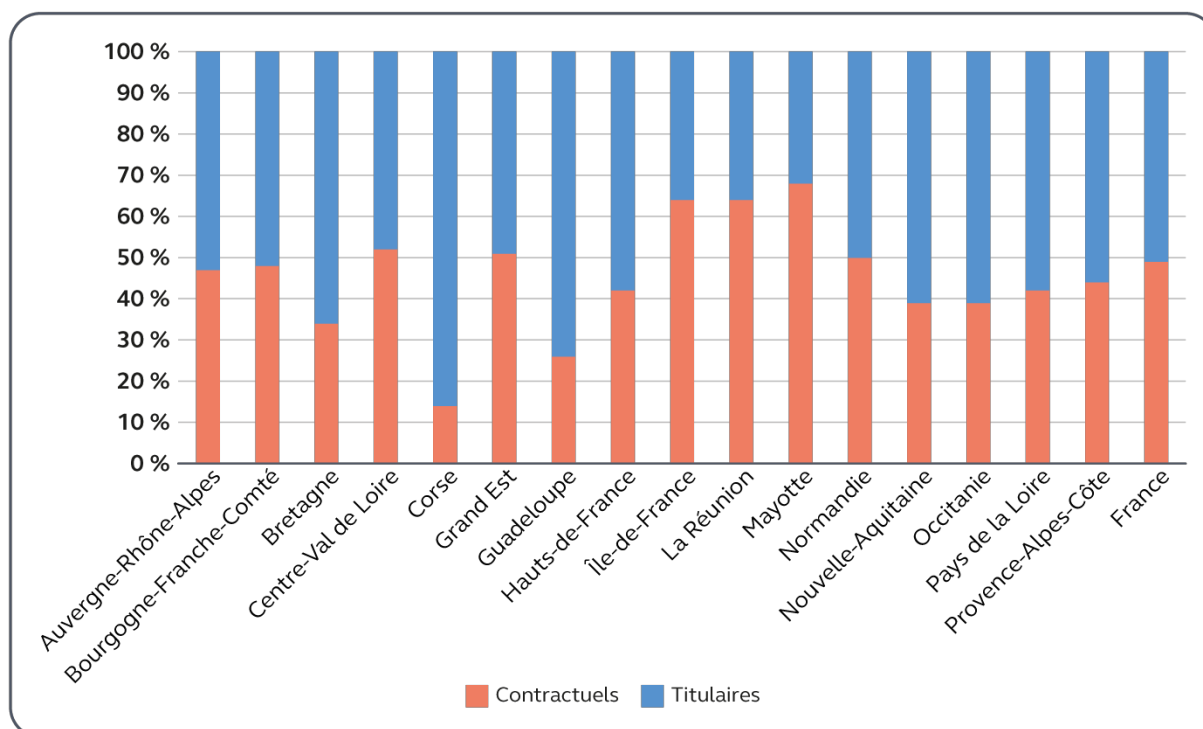
²⁸ Le taux de sortie rapporte le nombre de sortants entre deux années à la moyenne des effectifs au 31 décembre de ces deux années.

représentaient que 23 % des effectifs de fonctionnaires. À l'inverse, la part des fonctionnaires comptait pour 13 % des entrées et 38 % des sorties, alors qu'ils représentaient 68 % des agents publics civils.

Cette situation est particulièrement marquée dans la FPT, où les contractuels sur emploi permanent représentaient la moitié des entrants : 51 % des nominations en 2023 (contre 38,6 % en 2019), alors qu'ils constituaient moins de 25 % des effectifs²⁹.

Certains territoires connaissent des taux de nomination de titulaires supérieurs à la moyenne nationale. C'est notamment le cas en Corse, Guadeloupe, Bretagne, Nouvelle-Aquitaine et Occitanie. À l'inverse, Mayotte, La Réunion et l'Île-de-France se démarquent avec des taux de nomination de contractuels plus élevés que la moyenne nationale, illustrant les tensions qui existent dans ces territoires pour recruter des fonctionnaires par les voies du concours. Dans certaines communes, les contractuels peuvent représenter plus de 60 % des nominations sur emploi permanent.

**Graphique n° 9 : répartition des nominations par région et statut en 2023
(ensemble de la FPT)**



Source : Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale et Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion, *Panorama de l'emploi territorial 2024*

Au total, le solde des « entrées moins les sorties » positif chez les agents contractuels (+ 156 700 en 2023) compensait le solde négatif des fonctionnaires (- 109 900) en 2023.

²⁹ Fédération nationale des centres de gestion de la fonction publique territoriale et Association nationale des directeurs et directeurs adjoints des centres de gestion, *Panorama de l'emploi territorial 2024*, 13^{ème} édition.

II - Des agents contractuels qui répondent à des besoins différenciés selon les versants de la fonction publique

A - Dans la FPE, des agents contractuels majoritairement employés par le ministère chargé de l'éducation nationale

En 2024, plus de huit agents contractuels sur dix étaient employés par le ministère chargé de l'éducation nationale³⁰ pour assurer des fonctions d'enseignement et d'accompagnement des élèves³¹. En dehors de ce ministère, se distinguent les ministères qui emploient entre 6 000 et 9 000 agents contractuels (les ministères chargés des affaires économiques et financières³², des armées, de la justice, de l'agriculture et de l'intérieur) et les autres qui recourent à moins de 2 600 agents contractuels.

Les agents contractuels ne sont majoritaires que dans un seul ministère, celui chargé de la transformation et de la fonction publiques (MTFP³³) : le taux d'emploi des contractuels y est de 52 % en 2024, en hausse de 10 points par rapport à 2022. Les contractuels sont principalement recrutés pour leurs compétences numériques et occupent des emplois permanents, majoritairement en CDI. Le MTFP peine en effet à trouver des titulaires dotés des compétences numériques³⁴.

Dans les services du Premier ministre (SPM), plus d'un agent sur trois est contractuel (37 %). Les ministères chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi que celui chargé de l'agriculture ont des taux d'emploi d'agents contractuels respectifs de 19 % et 22 %. Le ministère chargé de l'éducation nationale a un taux d'emploi d'agents contractuels de 16 %, légèrement au-dessus de la moyenne des ministères (15 %).

Les agents contractuels ne sont pas uniquement employés dans les filières de l'enseignement, de l'informatique³⁵ et de la communication³⁶. Au total, fin août 2025, 53 % des

³⁰ Le ministère de l'éducation nationale emploie en moyenne 26 % d'agents contractuels.

³¹ Les accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) représentent 21 % des contractuels de la FPE. Parmi eux, la part des agents en CDD s'est réduite de 79 % en 2022 à 42 % en 2023. Cette baisse est à relier à la possibilité donnée aux AESH, depuis le 1^{er} septembre 2023, d'obtenir un CDI à l'issue d'un premier CDD d'une durée de trois ans, contre une durée de six ans auparavant.

³² Dans les ministères chargés des affaires économiques et financières, la part des agents contractuels est plus importante dans les directions ou services d'administration centrale (direction générale du Trésor, direction générale des entreprises, Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE)) que dans les directions à réseau (direction générale des finances publiques, Insee, direction générale des douanes et droits indirects). Les premières recrutent d'abord des agents contractuels de niveau A+ ou A alors que les secondes recrutent surtout des agents contractuels de niveau B ou C pour occuper des emplois d'exécution dans les territoires pour lesquels elles éprouvent des difficultés de recrutement de fonctionnaires.

³³ Les administrations centrales du MTFP sont la direction interministérielle du numérique (DINUM), la délégation interministérielle de la transformation publique (DITP), la direction de l'immobilier de l'État (DIE) et la direction des achats de l'État (DAE).

³⁴ Le réseau interministériel de l'État et FranceConnect.

³⁵ Dans les SPM, une proportion significative d'agents contractuels est employée dans la filière du numérique, en vue d'assurer la gestion des systèmes d'information, la cybersécurité, et le développement de solutions numériques innovantes.

³⁶ Dans les SPM, les agents contractuels de la filière communication interviennent dans la gestion des réseaux sociaux, la production de contenus multimédias et la mise en œuvre de stratégies de communication institutionnelle..

offres d'emplois proposées dans la FPE relevaient de six domaines d'activité (direction et pilotage des politiques publiques, numérique, relation à l'utilisateur, ressources humaines, enseignement et formation, interventions techniques et logistiques).

B - Une concentration sur certaines filières et sur des contrats courts dans la FPT

1 - Un recours aux CDD plus fréquent dans la FPT que dans les deux autres versants

Dans la fonction publique, la part des contractuels en CDD s'élevait à 69 % en 2023³⁷. Dans les FPT et FPH, où les CDD sont plus fréquents que dans la FPE, il s'agit notamment de faire face à des besoins temporaires de courte durée. Compte tenu de la nature des emplois qu'elle propose, la FPT emploie davantage de CDD (85 % des agents contractuels) que les autres versants (46 % pour la FPE et 56 % pour la FPH).

Les durées moyennes des CDD diffèrent également selon les versants. Elles sont plus longues pour l'État que pour les collectivités ou les hôpitaux publics : dans la FPE, 54 % des CDD ont une durée inférieure à un an et 11 % une durée de plus de trois ans, contre respectivement 55 % et 14 % dans la FPT et 72 % et 5 % dans la FPH.

2 - Un emploi contractuel territorial qui connaît des disparités en fonction des territoires, des collectivités et des filières d'emploi

Selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), le nombre d'agents contractuels dans les effectifs de la FPT est passé de 407 700 fin 2019 (20,7 % des effectifs territoriaux) à 458 500 fin 2022 (26 %).

La part des agents contractuels varie fortement entre les régions métropolitaines (23,0 %) et celles d'outre-mer (29,6 %), même si cet écart tend à se résorber depuis 2019. En 2022, certaines régions ont une part d'agents contractuels territoriaux inférieure à la moyenne nationale, notamment la Guadeloupe (11,2 %), la Corse (13,8 %) et Provence-Alpes-Côte d'Azur (18,5 %). En revanche, la Réunion (39,3 %), la Martinique (27,6 %) ou l'Île-de-France (27,3 %) dépassent nettement la moyenne nationale.

Fin 2023, les communes concentraient plus de la moitié (52 %) des agents contractuels de la territoriale, suivies des EPCI (16 %). Seuls les EPCI, les départements et les autres organismes intercommunaux ont vu leur part d'agents contractuels augmenter entre 2019 et 2022 dans des proportions toutefois limitées (entre 1,3 et 1,5 point).

Les filières technique, administrative et animation concentraient près des trois-quarts des contractuels de la FPT (72 %). Entre 2019 et 2022, la part des contractuels a particulièrement augmenté dans les filières sociale (+ 4,6 points) et administrative (+ 2,8 points).

³⁷ Voir DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2025.

C - Des données éparses pour la FPH

Sur le versant hospitalier, les effectifs de contractuels sont passés de 248 009 agents fin 2019³⁸ à 263 300 fin 2022 (+ 6 %), soit une progression moindre que celles enregistrées pour les FPE (+ 16,5 %) et FPT (+ 12,5 %).

1 - Des données lacunaires sur l'emploi contractuel

Les agents de la FPH sont gérés par les établissements qui les emploient, à l'exception de quelques corps à gestion nationale relevant de la compétence du Centre national de gestion (CNG)³⁹. En dehors du cas particulier des emplois fonctionnels⁴⁰, ce dernier ne gère pas les agents contractuels.

Si la DGOS s'appuie sur plusieurs sources⁴¹, elle ne dispose cependant pas de l'ensemble des données quantitatives et qualitatives demandées par la Cour.

En effet, certaines données ne sont disponibles qu'avec un décalage dans le temps ; d'autres données des établissements publics de santé ne sont pas consolidées au niveau national. Ainsi, la statistique annuelle des établissements de santé (SAE) n'intègre pas le champ médico-social. Malgré une extension du périmètre à tous les établissements et services à compter de 2024, la dernière analyse des bilans sociaux des établissements publics de santé publiée par l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation (ATIH) en 2022 ne concerne que les établissements comptant plus de 300 agents⁴² avec des données agrégées couvrant les fonctionnaires et les contractuels, sans distinction entre ces deux catégories. En outre, les dernières données communiquées par la DGOS portent sur l'année 2021, ce qui dénote un manque d'actualisation.

Dans le prolongement des travaux engagés par le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS)⁴³, une base de données agrégeant les données d'activité et des indicateurs RH de l'ensemble des établissements publics de santé devrait être mise en œuvre. Son coût n'est pas chiffré à l'heure actuelle. Aussi, en l'absence de données agrégées, la Cour a dû resserrer le champ de ses investigations sur les praticiens hospitaliers (PH) et les directeurs dans les secteurs sanitaire, social et médico-social.

³⁸ *Rapport sur l'état de la fonction publique 2021.*

³⁹ Établissement public administratif sous la tutelle du ministère chargé de la santé.

⁴⁰ Les emplois fonctionnels sont des emplois pourvus par détachement (pour les fonctionnaires) ou par recrutement sur contrat (pour les contractuels), pour une durée limitée. Les modalités de sélection, de nomination, de classement, d'avancement et de rémunération applicables à ces emplois sont particulières.

⁴¹ Statistique annuelle des établissements de santé (SAE) enquête annuelle obligatoire auprès de tous les établissements de santé (périmètre : sanitaire, tous secteurs ; hors médico-social) ; bilan social de l'ATIH : enquête annuelle auprès des établissements publics de santé, obligatoire seulement pour les établissements de plus de 300 agents. Depuis 2024, le bilan social est remplacé par la base de données sociales (BDS) et le rapport social unique (RSU), avec une extension du périmètre à tous les établissements et services (qu'ils soient sanitaires, sociaux ou médico-sociaux) de la FPH.

⁴² 421 établissements publics de santé répondants, dont 62 comptaient moins de 300 agents.

⁴³ La DGOS a indiqué que le SGMAS procède au développement d'un « cube » de données issues de la déclaration sociale nominative (DSN) dans DIAMANT (système d'information décisionnel à disposition des ARS et de l'administration centrale). Le « cube » est encore en cours de recettage mais permettrait de répondre à certaines demandes de la Cour.

2 - Un suivi encore partiel des agents contractuels occupant des emplois de praticiens hospitaliers et de directeurs d'établissements

Établissement public administratif sous tutelle du ministre chargé de la santé⁴⁴, le CNG assure notamment la gestion statutaire des PH⁴⁵ et des directeurs titulaires de la FPH des secteurs sanitaire, social et médico-social (directeurs d'hôpital ou DH⁴⁶ ; directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux ou D3S⁴⁷, et directeurs des soins ou DS⁴⁸).

Selon les résultats partiels d'une carte⁴⁹ des emplois de directeur établie par le CNG à partir d'un panel de 650 établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux⁵⁰, les contractuels occupaient en 2024 environ 16 % des emplois de DH⁵¹, 12 % des emplois de D3S et 3 % des emplois de DS.

Par ailleurs, le CNG a réalisé en 2016 une enquête portant sur les praticiens contractuels exerçant dans les établissements publics de santé ; il n'a pas établi de données actualisées. En 2025, un outil, *Logimedh*⁵², était en cours de déploiement auprès des établissements pour disposer de données quantitatives et qualitatives d'ici la fin de l'année⁵³.

Dans le cadre de son enquête, la Cour a examiné le bilan social relatif à l'année 2022 de 398 établissements publics de santé ayant déclaré un effectif temps plein rémunéré (ETPR) de 65 350 personnels médicaux. Les praticiens contractuels représentaient le deuxième statut au

⁴⁴ Décret n° 2007-704 du 4 mai 2007 relatif à l'organisation et au fonctionnement du CNG.

⁴⁵ Le décret n° 2022-134 du 5 février 2022 relatif au statut de praticien hospitalier a créé un statut unique de PH, fusionnant les deux anciens statuts de praticien hospitalier à temps plein (exercice à temps plein avec possibilité d'une activité réduite entre 50 % et 90 %) et de praticien des hôpitaux à temps partiel (exercice entre 40 % et 60 %). Depuis lors, les PH sont recrutés sous ce statut unique.

⁴⁶ Régis par le décret n° 2005-921 du 2 août 2005 portant statut particulier des grades et emplois des personnels de direction des établissements mentionnés aux 1° et 2° de l'article L. 5 du code général de la fonction publique.

⁴⁷ Régis par le décret n° 2007-1930 du 26 décembre 2007 portant statut particulier du corps des directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux de la fonction publique hospitalière, les D3S exercent notamment leurs fonctions dans les établissements publics accueillant des personnes âgées, les établissements publics relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance.

⁴⁸ Décret n° 2002-550 du 19 avril 2002 modifié portant statut particulier du corps des directeurs des soins.

⁴⁹ Enquête en ligne réalisée entre juillet et octobre 2024 pour une situation observée au 1^{er} juillet 2024.

⁵⁰ Dont 26 centres hospitaliers universitaires (CHU), 233 établissements ou service social ou médico-social (ESMS) et 105 centres hospitaliers (CH).

⁵¹ Des personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaire peuvent être notamment recrutées sur des emplois de chef d'établissement, pour une durée maximale de quatre ans, renouvelable dans la limite maximale de huit ans. La loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires du 21 juillet 2009 a autorisé les personnes n'ayant pas la qualité de fonctionnaires à être nommées dans les emplois de DH. La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 a étendu la possibilité de nommer des contractuels aux emplois fonctionnels d'adjoint. Elle permet aussi de recruter directement en CDI un agent déjà titulaire d'un CDI dans un autre établissement public, en cas de recrutement dans un emploi relevant de la même catégorie hiérarchique que le précédent (portabilité).

⁵² Couche logicielle supplémentaire à implémenter sur les systèmes d'information existants des établissements.

⁵³ 871 établissements de santé étaient ciblés. Au moment de l'enquête de la Cour, le déploiement était achevé pour 711 établissements.

sein du personnel médical, après les fonctionnaires, avec 15 % des ETPR en 2022 (+ 1 point par rapport à 2021), avec de fortes disparités entre établissements⁵⁴.

III - Des caractéristiques de genre, d'âge et de rémunération différentes de celles des fonctionnaires

A - Une féminisation qui se poursuit dans les trois versants

Fin 2023, 64 % des agents qui travaillaient dans la fonction publique étaient des femmes, contre 47 % des salariés du secteur privé. Depuis 2011, la part des femmes a augmenté de trois points dans la fonction publique. Cette progression est, entre autres, portée par les contractuels. Entre 2011 et 2023, la part des femmes parmi les contractuels a progressé de trois points, passant de 67 % à 70 %. Dans le même temps, celle des contractuels a augmenté : en 2023, ils représentaient 23 % des effectifs de la fonction publique, contre 17 % en 2011.

Certaines fonctions assurées par les agents contractuels de la FPE sont genrées. Ainsi, les fonctions d'AESH sont quasi-exclusivement assurées par des femmes, quelle que soit leur tranche d'âge. En revanche, c'est seulement pour les fonctions d'enseignant-chercheur que les hommes sont plus nombreux que les femmes parmi les agents contractuels, quel que soit l'âge considéré. Les contractuels masculins de la FPE sont prépondérants entre 20 et 39 ans et après 50 ans. En revanche, les femmes sont plus nombreuses pour les 40 à 49 ans.

Dans la FPT, plus des deux tiers des agents contractuels occupant un emploi permanent sont des femmes (69 %)⁵⁵, soit neuf points de plus que pour les fonctionnaires. Le ratio de femmes parmi les agents contractuels est inférieur à celui des fonctionnaires uniquement dans les établissements communaux (-1 point), ainsi que dans les centres de gestion et le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) (- 10 points)⁵⁶.

B - Une population plus jeune que celle des fonctionnaires dont l'âge moyen s'accroît

En 2023, l'âge moyen des agents de la fonction publique était de 44 ans, contre 41 ans dans le secteur privé. Les agents contractuels sont plus jeunes que les fonctionnaires : 39 ans en moyenne contre 47 ans. La part des 50 ans et plus est moins élevée parmi les agents contractuels (24 % en 2023) que parmi les fonctionnaires (44 %). En revanche, la proportion d'agents de moins de 30 ans est plus élevée pour les contractuels (45 %) que pour les fonctionnaires (34 %).

⁵⁴ CRC Île-de-France, centre hospitalier des quatre villes (CH4V) : entre 2019 et 2024, les agents contractuels représentaient en moyenne 43 % des personnels médicaux, soit une proportion plus élevée que celle constatée dans des établissements similaires (26 % pour les établissements disposant d'un budget compris entre 70 et 150 M€).

⁵⁵ Parmi les agents contractuels du département de l'Eure (CRC Normandie, avril 2025) par exemple, les femmes sont là encore majoritaires. Leur proportion a augmenté de façon significative, passant de 63 % en 2019 à 69 % en 2022.

⁵⁶ Synthèse des rapports sociaux uniques 2022 communiquée par la DGCL.

1 - Des agents contractuels en moyenne plus jeunes que les fonctionnaires dans les trois versants de la fonction publique

Dans la FPE, l'âge moyen des agents publics est de 43 ans en 2023. Les contractuels ont en moyenne 39 ans (soit deux ans de plus qu'en 2011) et les fonctionnaires 46 ans (soit deux ans de plus qu'en 2011). Les moins de 30 ans représentent 15 % des effectifs des agents contractuels (17 % dans l'ensemble de la FPE), les 30-39 ans 22 % (20 % dans la FPE), les 40-49 ans 29 % (28 % dans la FPE), les 50-59 ans 27 % (27 % dans la FPE) et les plus de 60 ans 8 % (7 % dans la FPE).

La FPT est le versant le plus âgé de la fonction publique, avec une moyenne d'âge de 46 ans⁵⁷. Les contractuels ont en moyenne 39 ans et les fonctionnaires 48 ans. En 2022, plus de la moitié des effectifs contractuels (52,0 %) avait moins de 40 ans contre un peu plus d'un cinquième (21,5 %) des effectifs titulaires. 13 % des agents contractuels avait moins de 25 ans contre moins de 1 % des fonctionnaires. À l'inverse, la moitié (49,5 %) des effectifs titulaires avait plus de 50 ans contre un quart des agents contractuels (25,5 %).

L'analyse par collectivité et groupement de collectivités montre que la moitié des effectifs de contractuels est concentrée sur la tranche d'âge 30-49 ans, tandis que les effectifs de titulaires sont davantage répartis sur les tranches d'âge plus élevées.

Les agents contractuels sont en moyenne plus jeunes dans la FPH (37 ans)⁵⁸ que dans les autres versants (39 ans dans la FPE et la FPT). Les praticiens contractuels sont en moyenne moins âgés que les autres statuts du personnel médical⁵⁹.

2 - Une population d'agents contractuels qui vieillit elle aussi, notamment pour la FPE et la FPT

En 2023, 2,2 millions d'agents de la fonction publique étaient âgés de 50 ans ou plus, soit un peu plus d'un tiers d'entre eux (37 %). Chez les fonctionnaires, ils étaient 44 % à avoir atteint 50 ans, contre 24 % chez les contractuels.

En 2023, 330 000 contractuels en emploi dans la fonction publique ont au moins 50 ans. Ils sont principalement présents dans la FPE et la FPT (respectivement 150 000 et 130 000 agents). Alors que la part des 50 ans ou plus dans ce statut est similaire dans la FPE et la FPT (respectivement 26 % et 25 %), elle est plus faible dans la FPH (19 %).

Depuis 2011, le nombre d'agents de 50 ans ou plus ne cesse de progresser (+ 2,5 % en moyenne par an), avec une évolution particulièrement dynamique chez les contractuels (+ 5,1 % en moyenne par an). De ce fait, les contractuels contribuent positivement à la hausse de la part globale des 50 ans ou plus dans la fonction publique, qui, de 30 % en 2011, est passée à 37 % en 2023.

⁵⁷ DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2025.

⁵⁸ Point stat DGAFP, janvier 2025.

⁵⁹ Au centre hospitalier de Fougères (CRC Bretagne, septembre 2023), l'âge moyen du personnel médical est stable, aux alentours de 50 ans. Les praticiens attachés associés (63,5 ans en moyenne), les praticiens attachés ainsi que des praticiens hospitaliers à temps plein sont vieillissants, à l'inverse des praticiens contractuels.

En termes de dynamique, c'est dans la FPE que la part des 50 ans ou plus parmi les contractuels augmente le plus (+ 6 points entre 2011 et 2023), du fait d'une forte accélération entre 2017 et 2019, et ceci malgré un repli en 2022. Dans la FPT, la hausse est moindre (+ 3 points en douze ans). Dans la FPH, après un recul entre 2013 et 2016, elle croît à un rythme qui s'accélère au fil des ans (+ 5 points entre 2011 et 2023).

C - Des agents contractuels peu nombreux dans les emplois de direction

1 - Une place réduite des agents contractuels dans les emplois supérieurs de la FPE

Le recrutement d'agents contractuels sur les emplois supérieurs⁶⁰ reste limité (232 contractuels occupent des postes de cadre dirigeant ou de direction au 31 décembre 2024, soit 4 % des emplois). C'est au ministère de la culture et dans les services du Premier ministre que les agents contractuels sont les plus nombreux. Leur moyenne d'âge est de 50 ans.

Pour occuper ces emplois, les agents contractuels en CDI doivent basculer sur un CDD, ce qui entraîne une précarité dans l'emploi pour les intéressés. Par ailleurs, les agents contractuels peuvent rencontrer des difficultés sur ces emplois quand ils ne connaissent pas suffisamment l'organisation et le fonctionnement de l'administration ; pour réduire ce risque, les candidats sont auditionnés par un comité d'aptitude qui émet un avis non contraignant, mais généralement suivi, sur leur capacité à occuper les emplois sur lesquels ils postulent. Enfin, lorsqu'ils quittent leurs fonctions, les agents contractuels peuvent rencontrer des difficultés déontologiques (conflits d'intérêts notamment) pour postuler sur un emploi dans le secteur privé, ce qui restreint leur employabilité et leurs perspectives de carrière.

2 - Une présence limitée dans les emplois supérieurs de la FPT et de la FPH

Au 31 décembre 2022, 7 400 agents occupaient un emploi fonctionnel dans la FPT⁶¹. Parmi ces emplois, 700 sont occupés par des agents contractuels recrutés directement pour occuper le poste⁶².

⁶⁰ Le décret n° 2022-760 du 29 avril 2022 portant application de l'article L. 412-1 du code général de la fonction publique détermine le périmètre de l'encadrement supérieur de l'État soit par la nature des emplois occupés, soit par les corps d'appartenance.

⁶¹ Synthèse des rapports sociaux uniques au 31 décembre 2022.

⁶² Peuvent être pourvus par des agents contractuels les emplois fonctionnels de directeur général des services et, lorsque l'emploi est créé, de directeur général adjoint des services des départements et des régions ou des collectivités exerçant les compétences des départements ou des régions ; de directeur général des services, directeur général adjoint des services et directeur général des services techniques des communes de plus de 40 000 habitants et des EPCI à fiscalité propre de plus de 40 000 habitants ; de directeur général des établissements publics dont les caractéristiques et l'importance le justifient (articles L. 343-1 à L. 343-5 du CGFP).

Les emplois fonctionnels concernent exclusivement les filières « administrative », « technique » et « incendie et secours »⁶³. À ce titre, les CRC ont relevé des anomalies quant à la rémunération de cadres contractuels occupant de tels emplois⁶⁴.

Certaines régions ont expérimenté le recrutement d'agents contractuels sur des postes de direction, mais cette possibilité reste peu exploitée.

Selon l'article L. 344-1 du CGFP, des agents contractuels peuvent être nommés aux emplois de directeur des établissements ainsi qu'aux autres emplois supérieurs hospitaliers⁶⁵.

La possibilité de recourir à des agents contractuels sur les emplois de direction a été élargie par la loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) aux postes de directeurs adjoints sur emploi fonctionnel. Cette évolution s'est imposée au regard des difficultés de recrutement par ailleurs sources d'irrégularités constatées par les CRC⁶⁶. En 2023, le CNG faisait en effet le constat d'une baisse globale du nombre de directeurs d'établissements titulaires entre 2019 et 2024 (- 10,4 % pour les D3S et - 11,0 % pour les DS notamment)⁶⁷.

Le CNG explique l'augmentation du nombre d'emplois de direction occupés par des agents contractuels par une diminution du nombre de candidatures aux différents concours de directeurs organisés, la désaffectation des fonctions de direction dans le secteur médico-social en raison des difficultés que connaissent les EHPAD (exercice isolé des directeurs), le fait que les agents contractuels bénéficient parfois de rémunérations plus attractives que les agents titulaires, les stratégies de contournement adoptées par certains agents titulaires (mise en disponibilité et signature d'un contrat avec le même établissement) et l'absence de déclinaison de la réforme de la haute fonction publique pour les directeurs d'hôpitaux.

Selon la Fédération hospitalière de France (FHF), les établissements recouraient déjà aux agents contractuels sur les emplois de direction antérieurement à la loi « HPST », notamment sur les postes de direction nécessitant des connaissances techniques spécifiques, d'où le faible impact de cette loi. L'attrait de tels postes est par ailleurs relativement limité en dehors de la cohorte des directeurs d'établissement titulaires au regard des responsabilités croissantes de ces professionnels. En outre, les recrutements d'agents contractuels sur ce type d'emploi se font uniquement à durée déterminée (quatre ans renouvelable, jusqu'à huit ans)⁶⁸, sans possibilité de titularisation ou de reconduction en CDI à leur terme, ce qui limite l'intérêt des candidats.

⁶³ 91 % des emplois se trouvent dans la filière administrative, 7 % dans la filière technique et 2 % dans la filière incendie et secours.

⁶⁴ EPCC Opéra Toulon Provence Méditerranée (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, avril 2024) : le contrat de travail des directeurs successifs prévoit, sans plus de précision, une rémunération mensuelle brute, dont le montant est fixé en valeur absolue, augmentée de l'indemnité de résidence, mais sans référence à l'échelonnement indiciaire prévu par la réglementation en vigueur, ce qui ne permet pas de s'assurer que son niveau respecte le plafond autorisé.

⁶⁵ Décret n° 2020-959 du 31 juillet 2020 modifié relatif aux emplois supérieurs de la FPH : emplois de directeur de CHU et de CHR, emplois fonctionnels des personnels de direction des établissements, emplois d'ingénieurs généraux notamment.

⁶⁶ Dans le cadre du contrôle du centre hospitalier de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (CRC Auvergne-Rhône-Alpes, juin 2025), la chambre a relevé en premier lieu qu'aucun des dossiers individuels des personnels de direction contrôlés ne satisfaisait aux conditions et formalités requises en matière de recrutement. S'agissant spécifiquement des emplois d'encadrement, ces derniers ont été majoritairement pourvus entre 2019 et 2022 par des agents non titulaires, sur la base de contrats dont certains avantages sont irréguliers.

⁶⁷ CNG, éléments statistiques sur les directeurs d'hôpital statutaires, situation au 1^{er} janvier 2023.

⁶⁸ Décret n° 2020-959 du 31 juillet 2020 relatif aux emplois supérieurs de la FPH.

D - Des rémunérations moyennes qui, compte tenu de la structure actuelle d'emploi des agents contractuels, sont inférieures à celles des fonctionnaires

1 - Des écarts de rémunération moyenne entre les trois versants de la fonction publique

En 2023, le salaire net mensuel moyen des agents publics s'est établi à 2 652 €⁶⁹. Par versant, il s'élevait à 2 886 € dans la FPE, à 2 254 € dans la FPT et à 2 842 € dans la FPH. Les rémunérations des agents contractuels en CDI ou CDD sur emploi permanent ne sont pas connues.

Ces écarts traduisent des différences de structure d'emplois, notamment de répartition par catégorie statutaire. Ainsi, la FPE connaît une proportion plus élevée de fonctionnaires de catégorie A (48 %) que la FPH (29 %) et la FPT (10 %), ce qui tire vers le haut le salaire moyen de l'ensemble de ces agents. Dans la FPH, le salaire moyen est porté par le personnel médical, dont la rémunération est plus élevée que celle des fonctionnaires de catégorie A.

Toujours en 2023, le salaire net mensuel moyen des agents contractuels s'est élevé à 2 140 €, avec des disparités moins marquées entre les trois versants de la fonction publique : 2 204 € dans la FPE, 2 135 € dans la FPH et 2 069 € dans la FPT. À titre de comparaison, les fonctionnaires percevaient en moyenne 2 714 € net par mois⁷⁰. La dispersion des salaires des agents contractuels est importante, notamment parce que le premier décile de rémunération est bas (10 % des agents contractuels percevaient moins de 1 482 € net par mois).

Pour la FPE, les rémunérations varient selon les ministères : celles des agents contractuels du ministère chargé de l'éducation nationale et de la jeunesse sont inférieures à la moyenne interministérielle ; celles des agents du ministère chargé de la transformation publique, des services du Premier ministre, du ministère chargé des solidarités et de la santé, du ministère chargé de l'Europe et des affaires étrangères et du ministère chargé du travail la dépassent.

Des écarts de rémunération qui varient selon les versants de la fonction publique et le statut des agents publics

Les rémunérations par décile sont plus élevées dans la FPE que dans la FPH et celles de la FPH sont plus élevées que celles de la FPT. Ces variations s'expliquent par une structure des emplois différente par versant.

Ainsi, en 2023, dans la FPE, le salaire net du 1^{er} décile est de 2 092 € pour les fonctionnaires et 1 465 € pour les contractuels. Celui du 9^{ème} décile est de 4 350 € pour les fonctionnaires et de 3 286 € pour les contractuels.

⁶⁹ Le salaire net mensuel moyen des salariés du secteur privé s'est élevé à 2 735 € en 2023.

⁷⁰ Le salaire net moyen mensuel des fonctionnaires de catégorie A atteignait 3 321 €, celui des fonctionnaires de catégorie B 2 588 € et celui des fonctionnaires de catégorie C 2 100 €.

En 2023 également, dans la FPT, le salaire net du 1^{er} décile est de 1 678 € pour les fonctionnaires et 1 465 € pour les contractuels. Celui du 9^{ème} décile est de 3 180 € pour les fonctionnaires et de 2 862 € pour les contractuels. Dans les communes, la rémunération nette moyenne est de 2 121 € ; elle est de 2 478 € dans les départements et de 2 380 € dans les régions. C'est dans la filière « animation » que les rémunérations nettes mensuelles sont les plus faibles (1 900 €) et dans la filière « incendie et secours » qu'elles sont les plus élevées (3 174 €).

En 2023, dans la FPH, le salaire net du 1^{er} décile est de 1 973 € pour les fonctionnaires et 1712 € pour les contractuels. Celui du 9^{ème} décile est de 3 439 € pour les fonctionnaires et de 2 700 € pour les contractuels. Ce sont les personnels techniques et les ouvriers qui ont les rémunérations nettes mensuelles les plus faibles (2 310 €). À l'inverse, les personnels médicaux ont les rémunérations les plus élevées (6 812 €).

2 - Une rémunération moyenne des agents contractuels inférieure à celle des titulaires dans la FPH mais à l'évolution dynamique

Le salaire net mensuel moyen des agents contractuels de la FPH est inférieur au salaire net moyen des différentes filières d'emploi et secteur, même si l'écart est moins marqué avec les établissements médico-sociaux.

La rémunération nette des agents de la FPH a progressé de 2,4 % en euros constants en 2022. Cette augmentation provient essentiellement des mesures salariales décidées lors du Ségur de la santé, qui jouent pleinement sur l'année 2022 pour les personnels des services de soins ou médico-techniques (respectivement + 3,2 % et + 2,9 %). Elle reflète aussi les effets positifs des gains d'ancienneté et des progressions de carrière pour les personnels médicaux (+ 2,5 %). Seule l'évolution de la rémunération des personnels de direction et administratifs est négative (- 0,7 %), en l'absence de mesures spécifiques pour cette filière d'emploi.

IV - Un foisonnement de statuts inégalement utilisés

Les agents contractuels peuvent relever de nombreux types de contrat, mais de fait, ils se concentrent sur un petit nombre d'entre eux. Les conditions de leur sortie de la fonction publique sont largement déterminées par le type de contrat qu'ils ont signé lors de leur recrutement.

A - Des agents contractuels qui relèvent d'un petit nombre de contrats

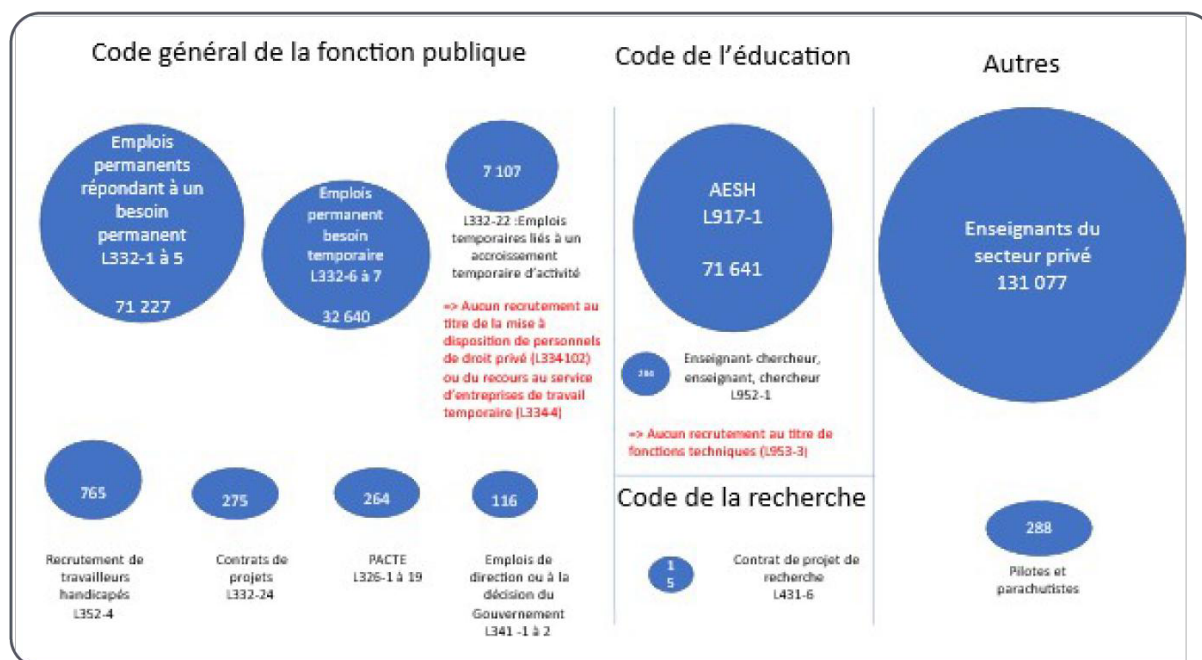
1 - Dans la FPE, des types de contrat nombreux mais diversement utilisés

Plusieurs types de contrats permettent de recruter des agents contractuels dans l'administration d'État. Les contrats les plus utilisés sont, dans un ordre numérique décroissant, ceux qui permettent d'employer des enseignants de l'enseignement privé, des AESH⁷¹ et des agents occupant des emplois répondant à un besoin permanent, en raison de leurs compétences

⁷¹ Le code de l'éducation prévoit le recrutement de contractuels pour assurer les fonctions d'AESH (article L. 917-1).

particulières ou d'attentes spécifiques liées aux fonctions⁷². Le recrutement de contractuels pour remplacer de manière momentanée un agent public absent, ou pour faire face à une vacance d'emploi, représente 10 % des contrats de la FPE⁷³. Les autres types de contrat sont peu utilisés.

Graphique n° 10 : types de contrat utilisés dans les ministères en 2024



Source : Cour des comptes, d'après l'exploitation des fichiers de paye de la FPE 2024 (PAY/PAYSAGE). Hors champ : les emplois aidés relevant des articles L. 5134-20 à 34 du code du travail ; les agents sous contrat de préparation aux concours de catégorie A et B (PRAB) relevant de l'article 167 de la loi n° 2017-86 ; les apprentis ; les militaires servant en vertu d'un contrat (articles L. 4132-5 à 12 du code de la défense). L'analyse est faite en stock et pas en flux.

La Cour n'a pas pu répartir ces contrats entre CDD et CDI, car cette information n'est pas disponible dans l'administration. Toutefois, la majorité des contractuels recrutés sur des emplois permanents répondant à un besoin permanent ou des enseignants du secteur privé devrait disposer de CDI et les agents relevant d'autres types de contrat plutôt de CDD.

⁷² Le CGFP autorise le recrutement d'agents contractuels sur des emplois permanents au sein des établissements publics de l'État (1° de l'article L. 332-1), lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes (1° de l'article L. 332-2), lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée (2° de l'article L. 332-2). De plus, les recrutements de contractuels peuvent avoir lieu lorsque l'emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires (3° de l'article L. 332-2), pour des emplois à temps incomplet n'excédant pas 70 % (article L. 332-3). Les contractuels peuvent également être recrutés de façon permanente pour remplacer de manière momentanée un fonctionnaire ou un agent contractuel absent, ou pour faire face à une vacance d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire (articles L. 332-6 et L. 332-7). Par ailleurs, le CGFP autorise le contrat pour recruter des personnes en situation de handicap (article L. 352-4), pour assurer des fonctions de direction (articles L. 341 et L. 342) et pour accéder à un emploi de catégorie C sans passer de concours (contrat PACTE, articles L. 326-1 à 19).

⁷³ Le CGFP autorise le recrutement d'agents contractuels sur des emplois temporaires pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier de l'activité (article L. 322-22) et pour mener à bien un projet ou une opération identifiée dont l'échéance est la réalisation du projet (contrat de projet, articles L. 332-24 à L. 332-26).

2 - Une FPT qui recourt majoritairement aux CDD

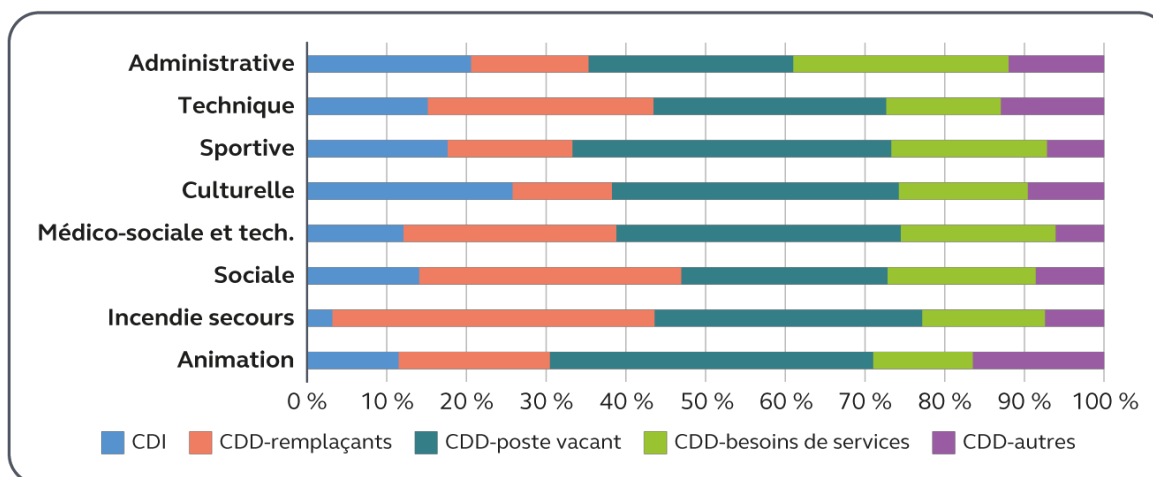
a) Une prépondérance d'agents contractuels en CDD occupant un emploi permanent

Au 31 décembre 2022, 323 766 agents contractuels occupaient un emploi permanent (contre 301 300 au 31 décembre 2021), dont 84 % en CDD et 16 % en CDI⁷⁴.

Parmi les 270 400 contractuels occupant un emploi permanent en CDD, 37 % étaient affectés sur un poste vacant dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire ; 28 % étaient affectés sur un poste en remplacement temporaire d'un agent titulaire ; 22 % trouvaient leur justification dans la nature des fonctions ou les besoins des services, notamment pour assurer des fonctions nécessitant des compétences techniques spécialisées ou nouvelles ou lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée.

Les filières culturelle et administrative sont celles pour lesquelles la proportion de contractuels en CDI est la plus importante (20 % et 17 % respectivement). Pour les emplois permanents occupés par un CDD, les remplacements sont les plus représentés dans les filières incendie et secours (40 %), sociale (33 %) et technique (28 %). Pour les postes vacants, ce sont les filières sportive (40 %), animation (41 %) et culturelle (36 %). Plus d'un quart des contractuels de la filière administrative (27 %) occupe des emplois liés à des besoins des services, soit un ratio de sept points plus élevé que l'ensemble des autres filières.

Graphique n° 11 : répartition par CDD/CDI des contractuels sur emploi permanent selon la filière en 2022



Source : Cour des comptes, d'après la synthèse des rapports sociaux uniques 2022 de la DGCL

Plus des deux tiers des contractuels occupant un emploi permanent avaient moins de trois ans d'ancienneté sur leur poste (70 %). Les collectivités pour lesquelles les contractuels avaient le plus d'ancienneté (plus de 25 % de contractuels ayant plus de six ans d'ancienneté) étaient les communes de plus de 80 000 habitants⁷⁵.

⁷⁴ Source : rapports sociaux uniques 2022.

⁷⁵ Synthèse nationale des rapports au comité technique sur l'état des collectivités territoriales au 31 décembre 2022.

b) Une diversité de statuts pour les agents contractuels occupant un emploi non permanent

Au 31 décembre 2022, le nombre de contractuels occupant un emploi non permanent était estimé à 284 700 agents. Parmi ces contractuels, 42 % d'entre eux avaient été recrutés pour faire face à un besoin temporaire d'activité ou à un accroissement saisonnier d'activité, 15 % étaient des vacataires, 11 % des assistants familiaux et 8 % des emplois aidés⁷⁶.

Les deux tiers des contractuels occupant un emploi non permanent étaient recrutés par les communes de 5 000 habitants et plus (46 %)⁷⁷ et les départements (16 %). C'est dans les départements et les communes de plus de 100 000 habitants qu'ils sont nettement plus présents que les contractuels ayant un emploi permanent⁷⁸. Au contraire, ils sont moins présents dans les régions, les intercommunalités et les syndicats (entre un et trois points de moins).

3 - Des tendances *a priori* similaires dans la FPH malgré l'absence de données consolidées

La DGOS ne dispose pas de données consolidées relatives aux principaux motifs de recours aux agents contractuels. Les remontées de la base de données sociales en vue de l'établissement du rapport social unique permettront à l'avenir de disposer d'éléments sur ce point⁷⁹.

Selon la DGOS, l'emploi des agents contractuels s'est développé pour des raisons qui ne répondent pas toujours au choix des employeurs⁸⁰ : satisfaire les besoins non pourvus ainsi que les vacances de postes⁸¹ ; répondre aux besoins métiers qui n'ont pas d'équivalent statutaire ; nouvelles aspirations et pratiques des professionnels de santé, marquées par le développement du cumul d'activités ou d'activités mixtes ville – hôpital ; multiplication des postulants extranationaux - notamment extra-européens - qui ne peuvent accéder au statut de fonctionnaire ; choix des nouvelles générations de professionnels, qui pourraient bénéficier d'un accès direct à la titularisation (comme les infirmiers), mais préfèrent rester en CDD, position perçue comme moins contraignante que le statut de fonctionnaire ; enfin, particularité de la FPH, le recours fréquent au contrat en tant que modalité de recrutement préalable à une titularisation faisant suite à un concours.

⁷⁶ Synthèse des *rapports sociaux uniques 2022 de la DGCL*.

⁷⁷ Cas de la commune de Wattrelos (CRC Hauts-de-France, 40 881 habitants en 2022) : le nombre d'agents contractuels non permanents présents est passé de 119,44 ETP en 2019 à 190,57 en 2024 (+ 60 %).

⁷⁸ Dans la commune du Havre (CRC Normandie, septembre 2023), le nombre d'agents non permanents a crû de 77 % en quatre ans passant de 948 agents en 2018 à 1 680 en 2021.

⁷⁹ Guide relatif à la base de données sociales pour la FPH.

⁸⁰ Les cas de recours aux agents contractuels dans la FPH visent à occuper des emplois permanents pour répondre à des besoins permanents et temporaires et à des emplois temporaires. Les premiers sont régis par les articles L. 332-15 et suivants du CGFP : absence de corps de fonctionnaires hospitaliers, remplir des fonctions nouvelles ou nécessitant des connaissances techniques spécialisées, lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et si aucun fonctionnaire n'a pu être recruté, pour occuper un emploi à temps non complet, remplacement temporaire d'un agent, poste vacant. Les seconds ont pour objet de répondre à un accroissement temporaire d'activité (article L. 332-23 du CGFP) et de réaliser une mission ponctuelle par la voie de contrats de projet (articles L. 332-24 à L. 332-26 du CGFP).

⁸¹ Centre hospitalier des quatre villes (CH4V) déjà mentionné : le recours au personnel non médical contractuel permet à l'établissement de faire face à la pénurie d'agents titulaires sur certaines professions et au taux élevé de rotation du personnel. Le remplacement pour vacance temporaire est la cause la plus importante et en augmentation depuis 2019. Les difficultés se concentrent sur les postes d'infirmiers.

Le recours aux agents contractuels est majoritairement dicté par la « *prégnance des impératifs inhérents à la continuité de service* »⁸², afin de pallier l'absentéisme, les périodes de congés ou les difficultés d'attractivité. La permanence des soins impose également de recourir aux agents contractuels notamment sur les métiers des filières réglementées ou à compétence rare, pour lesquels une pénurie est constatée parmi les titulaires.

En 2022, la majorité des agents contractuels en CDD de la fonction publique avait un contrat de courte durée : 58 % avaient un contrat d'une durée inférieure à un an et seulement 12 % un contrat de plus de trois ans. Dans la FPH, la durée des CDD est inférieure à celle pratiquée dans les autres versants : 72 % des agents contractuels avaient un contrat d'une durée inférieure à un an et 5 % un contrat de plus de trois ans, contre respectivement 54 % et 11 % dans la FPE et 55 % et 14 % dans la FPT.

En pratique, les CDD correspondent, le plus souvent, à une période de transition avant la mise en stage aux fins de titularisation. Des délais-cible de mise en stage par catégorie professionnelle sont parfois prévus dans des accords locaux passés avec les organisations syndicales mais rarement respectés⁸³, ce qui conduit à maintenir plusieurs années en CDD des personnels qui occupent un emploi de nature permanente.

L'augmentation des agents en CDI est liée à la difficulté à recruter certains profils administratifs ou techniques parmi les personnels titulaires⁸⁴. En l'absence de titulaire, le recours au CDI sur des compétences particulières et à forte technicité et responsabilité peut constituer un levier d'attractivité dans la politique de recrutement de certains établissements. La résorption de l'emploi précaire a par ailleurs conduit à passer en CDI des agents recrutés depuis plusieurs années en CDD⁸⁵.

En revanche, certains établissements proposent d'emblée des CDI⁸⁶, limités à certaines professions en tension (infirmiers en soins généraux, manipulateurs et masseurs-kinésithérapeutes), considérant ce mode de recrutement plus attractif que la titularisation. Cette pratique contrevient toutefois aux dispositions de l'article L. 311-1 du CGFP portant sur les emplois permanents et excède les tempéraments limitativement posés par l'article L. 332-15 du même code pour la FPH.

⁸² Réponse de la FHF.

⁸³ Exemple du CHU de Rouen (CRC Normandie, 2024).

⁸⁴ À titre d'exemple, en 2022, le centre hospitalier intercommunal d'Alençon-Mamers (CRC Normandie, avril 2024) employait 1 740,4 ETP dont 1 524 ETP pour le personnel non médical et 216,4 ETP pour le personnel médical. Les contractuels, en particulier les CDI, ont fortement progressé, de près de 170 % en quatre ans dans tous les corps non médicaux (soignants mais aussi administratif et technique). La part des personnels soignants en CDI a progressé de 300 % sur la période.

⁸⁵ Depuis 1983, quatre plans de titularisation de contractuels ont été organisés.

⁸⁶ Bien que consacrée par la LTFP, la portabilité du CDI entre les trois versants de la fonction publique demeure une simple possibilité et non une obligation pour les administrations. De plus, elle n'entraîne pas la conservation automatique des stipulations du contrat, de sorte que son intérêt est limité en pratique, comme en témoignent les faibles mouvements de contractuels inter-versants (6 200 dans la territoriale et 3 600 dans la FPH).

4 - L'occasion manquée d'un recours plus important au contrat de projet

Les contrats de projet⁸⁷ sont peu utilisés et dans le cadre de démarches ciblées. Ils sont d'une durée limitée à six ans au plus, avec une possibilité de rupture anticipée au bout d'un an si le projet ne peut se réaliser ou si le résultat du projet est atteint avant la date prévue.

Dans la FPE, le nombre de contrats de projets demeure marginal (259 au 31 décembre 2024). Dans la FPT, les intentions de conclure des contrats de projet ont enregistré une forte diminution en 2024 : seulement 1,9 % des répondants l'envisageaient contre 5,9 % en 2023⁸⁸. À cet égard, seulement 16,7 % des répondants déclaraient avoir eu recours à un ou plusieurs contrats de projet en 2024. Ce chiffre recouvre des réalités différentes entre collectivités et établissements répondants : 100 % des régions⁸⁹ et départements et 70,5 % des métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération ont recours à ce type de contrats. Seulement 3 % des communes de moins de 3 500 habitants indiquent en avoir conclus. Parmi les 16,7 % des répondants ayant recruté par contrat de projet en 2024, seulement 11,4 % d'entre eux en ont conclu plus de cinq.

Les contrats de projet conclus par les collectivités et établissements répondants à l'enquête de la Cour ont porté majoritairement sur la mise en place de dispositifs spécifiques tels que les maisons France services ou le programme national « Petites villes de demain », le déploiement des projets liés au développement durable et à la transition écologique, l'action sociale, l'insertion et le numérique⁹⁰. Les contrôles réalisés par les CRC⁹¹ sur ces contrats montrent des anomalies au regard du décret du 27 février 2020⁹², notamment des données obligatoires manquantes⁹³ et des imprécisions⁹⁴.

Cette tendance se confirme également dans la FPH puisque l'enquête annuelle⁹⁵ réalisée par la FHF en 2024 indique que les établissements se sont peu emparés du dispositif : en moyenne, les établissements ont signé trois contrats de projet depuis sa mise en place⁹⁶.

Ce recours marginal peut notamment s'expliquer par une forme de hiatus entre un besoin précis et temporaire et la permanence de la mission de service public qui continue d'être la vision prépondérante des employeurs publics dans la définition de leur politique de recrutement.

⁸⁷ Articles L. 332-24 à L. 332-26 du CGFP.

⁸⁸ Baromètre HoRHizons 2025. Le Baromètre HoRHizons rend compte chaque année depuis 2015 d'une enquête menée auprès d'environ 1000 collectivités territoriales.

⁸⁹ Les régions utilisent les contrats de projet principalement pour des missions spécifiques, notamment en lien avec les fonds européens ou d'autres besoins ponctuels.

⁹⁰ Dans une enquête menée en 2022 auprès de 2 200 collectivités par Départements de France, la FNCDG, France urbaine et Intercommunalités de France, il ressortait que les contrats de projet avaient été conclus avec 49 % d'agents de catégorie A, 9,5 % d'agents de catégorie B et 22 % d'agents de catégorie C.

⁹¹ Département de l'Eure par exemple.

⁹² Décret n° 2020-172 du 27 février 2020 relatif au contrat de projet dans la fonction publique. Le contrat doit comporter un certain nombre de clauses obligatoires (description du projet ou de l'opération, définition des tâches à accomplir, durée du contrat correspondant à la durée prévisible du projet). Il est conclu pour une durée minimale d'un an et une durée maximale de six ans.

⁹³ La durée prévisible du projet, l'évènement précis déterminant la fin du contrat, les modalités d'évaluation du résultat, ainsi que les modalités de rupture anticipée du contrat.

⁹⁴ Description imprécise de la nature des projets et absence de lien entre la durée des contrats et les projets.

⁹⁵ Enquête RH hospitalière versant non médical, 2024.

⁹⁶ Trois en CH, cinq en CHU, quatre en EPSM et 0,5 en ESMS.

Du côté des agents, une perception identique existe : les personnes n'acceptant pas ce qui leur paraît une forme de précarisation alors qu'ils rentrent dans la sphère publique.

Au total, ce type de contrat, pourtant adapté à la conduite de projets par la puissance publique, n'est pas compris, ce qui est regrettable.

B - Des sorties de la fonction publique différentes selon le type de contrat

Les motifs de cessation définitive des fonctions varient selon que l'agent public est fonctionnaire ou agent contractuel. Selon l'article L 550-1 du CGFP⁹⁷, le fonctionnaire est radié des cadres et perd sa qualité de fonctionnaire dans huit cas précis⁹⁸. Les agents contractuels quittent la fonction publique parce que leur contrat arrive à son terme, parce qu'ils démissionnent ou partent à la retraite, sont licenciés ou font l'objet d'une rupture conventionnelle.

À ce jour, il n'existe pas de données publiées au sein de la FPE relatives au nombre de cas et aux raisons qui conduisent les agents contractuels à quitter la fonction publique. Les motifs de départ, qu'il s'agisse de la fin de contrat, de démission, de départ à la retraite, de licenciement ou de rupture conventionnelle, ne font pas l'objet d'une collecte systématique et centralisée. Cette absence de données empêche une analyse approfondie des tendances et des facteurs influençant les départs des agents contractuels ainsi que des comparaisons utiles avec les fonctionnaires.

Ces lacunes entraînent des difficultés notables, notamment pour les gestionnaires de proximité. En l'absence d'informations consolidées, ces derniers se trouvent dans une situation complexe lorsqu'ils doivent lancer une procédure de licenciement. Le manque de données historiques et de références comparatives rend l'évaluation des situations individuelles plus ardue, ce qui accroît les risques d'incohérence dans les décisions et de contentieux potentiels.

Dans la fonction territoriale, la synthèse des RSU 2022 communiquée par la DGCL⁹⁹ fait état de 123 100 départs de contractuels occupant un emploi permanent en 2022. La fin de contrat est le principal motif de départ des contractuels occupant un emploi permanent et concerne 80 % des agents. Le deuxième motif est la démission (15 %).

Les agents de catégorie C sont surreprésentés dans les départs (78 % des départs, alors qu'ils représentent 62 % des agents). Parmi ces agents, 85 % d'entre eux quittent la collectivité en raison d'une fin de contrat, contre respectivement 68 % pour la catégorie B et 48 % pour la catégorie A. Les démissions sont plus fréquentes parmi les agents de catégorie A (40 % des départs) et B (25 % des départs) que pour ceux de catégorie C (10 % des départs). Ce motif de départ est le plus élevé pour les régions, avec plus de neuf départs de contractuels sur dix à ce titre, et le plus faible pour les communes de 20 000 habitants et plus et les syndicats mixtes (entre 66 % et 70 %). Les démissions sont les plus nombreuses parmi les communes de 20 000 à 100 000

⁹⁷ Titre V : cessation définitive de fonctions ou d'emploi (Articles L550-1 à L557-1-1)

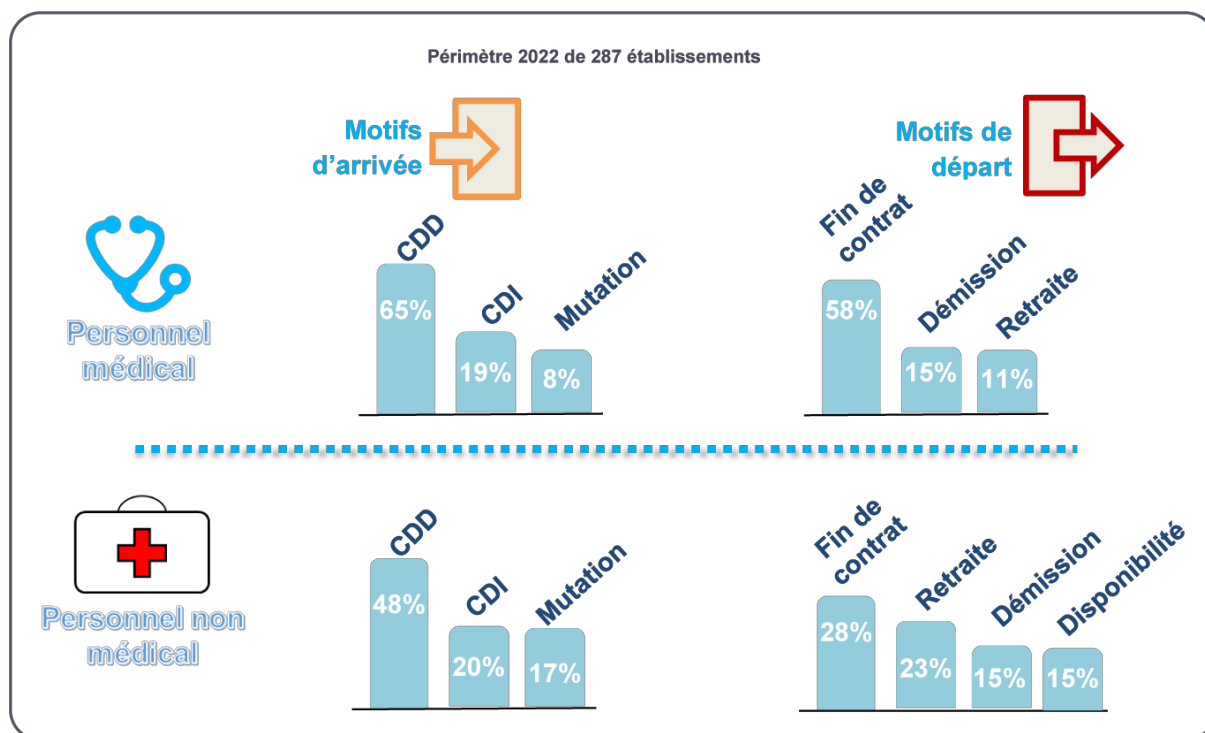
⁹⁸ Les huit motifs de cessation définitive de fonctions des fonctionnaires sont les suivants : 1° démission régulièrement acceptée ; 2° non réintégration à l'issue d'une période de disponibilité ; 3° licenciement ; 4° révocation ; 5° admission à la retraite ; 6° perte de la nationalité française [...] ; 7° déchéance des droits civiques ; 8° interdiction par décision de justice d'exercer un emploi public.

⁹⁹ Données DGCL.

habitants, les syndicats mixtes, les communautés urbaines et métropoles (plus de 20 % des départs de contractuels). Elles sont également plus fréquentes dans les communautés d'agglomération (20 %), les départements (19 %) et les communes de plus de 100 000 habitants (18 %).

Dans la FPH, plus de la moitié des départs correspondent à des fins de contrat (58 %) s'agissant du personnel médical. Les démissions arrivent en second motif de départ (15 %).

Graphique n° 12 : principaux motifs de départ dans la FPH



Source : bilans sociaux des établissements publics de santé 2022

Le principal motif de départ est également la fin du contrat pour 28 % du personnel non médical, suivi de la retraite (23 %) et de la démission (15 %).

*

**

En définitive la Cour recommande de mettre en place un système de collecte et de publication des données relatives aux départs des agents contractuels. Une évolution de cette nature permettrait d'établir des statistiques fiables, d'identifier les motifs récurrents de départ et d'offrir aux gestionnaires de proximité des outils d'aide à la décision plus robustes. Elle est indispensable au sein de la FPH, où les données sont lacunaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Fin 2024, les agents contractuels constituaient 24 % de l'effectif total de la fonction publique. Leur nombre a augmenté de 37 %, entre 2011 et 2023, tandis que celui des fonctionnaires a diminué de 0,6 % sur la même période. Cette progression s'est accélérée à partir de 2016. En termes de flux, la situation est encore plus prononcée puisque les mouvements d'entrée et de sortie concernent majoritairement des agents contractuels, notamment dans la FPT. En l'absence de données consolidées, la connaissance des contractuels reste incomplète dans la FPH ; cette situation appelle la mise en place d'outils de suivi au niveau du ministère chargé de la santé.

Les agents contractuels forment une population hétérogène et diversifiée, dont rend imparfaitement compte le terme générique d'agent contractuel.

La population des agents contractuels est en moyenne plus jeune, plus féminine et, compte tenu de la nature des emplois qu'elle occupe, légèrement moins rémunérée que celle des fonctionnaires. Des écarts importants peuvent néanmoins exister entre les agents contractuels selon leur affectation.

Le recours aux contractuels obéit à trois motifs principaux : l'absence de candidats titulaires, des vacances d'emplois et la recherche de compétences particulières. La population des contractuels relève de nombreux types de contrats. Certains sont cependant plus utilisés que d'autres. La FPT et la FPH ont ainsi davantage recours aux CDD que la FPE, avec des durées de contrat variables selon les trois versants. Les contractuels restent encore peu présents dans les emplois de direction. Certains dispositifs, comme le contrat de projet, sont peu utilisés par les employeurs publics.

La Cour formule ainsi la recommandation suivante :

- 1. Mettre en place, d'ici 2028, une base de données centralisée, intégrant les données d'activité et les indicateurs de ressources humaines de l'ensemble des établissements publics de santé (ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées).*

Chapitre II

Un recours aux agents contractuels

davantage subi que choisi

Les services publics recrutent d'abord des agents contractuels pour faire face à la baisse d'attractivité du statut de fonctionnaire et au vieillissement de leurs agents. Au quotidien, ils sont amenés à gérer deux populations différentes, qui ont chacune leurs spécificités, ce qui alourdit leur gestion des ressources humaines alors que leurs services se sont peu adaptés à cette évolution. Sur le plan budgétaire, l'impact de la croissance des effectifs contractuels sur la masse salariale publique reste insuffisamment mesuré.

I - Un palliatif au manque d'attractivité du statut

Les raisons de la faible attractivité de la fonction publique varient selon les versants de la fonction publique.

A - Une FPE vieillissante qui éprouve des difficultés à pourvoir certains emplois

Dans son rapport de novembre 2024 sur « *l'allongement de la vie professionnelle des agents dans une FPE vieillissante* », la Cour a mis en exergue le phénomène majeur de vieillissement, qui touche la FPE et posé quatre constats : la FPE vieillit à un rythme soutenu, si bien que le nombre d'agents âgés de plus de 60 ans augmentera de 60 % d'ici 2033 ; le recours croissant aux agents contractuels rajeunit peu la pyramide des âges des agents de l'État ; le phénomène de vieillissement est marqué pour les catégories A et A+ ; les attachés d'administration, secrétaires administratifs et adjoint administratifs ont un âge moyen de 50 ans, les effectifs étant concentrés en haut de la pyramide des âges de leurs corps respectifs.

En outre, comme l'a montré la Cour dans son rapport de mai 2025 sur *l'accès des jeunes à la FPE*, l'État rencontre des difficultés pour recruter des compétences adaptées dans un

environnement sous tension. La diminution simultanée du taux de chômage¹⁰⁰ et du nombre de candidats aux concours de recrutement crée une double tension car l'État doit non seulement attirer, mais aussi fidéliser, dans le contexte de générations moins nombreuses sous l'effet de l'évolution de la natalité¹⁰¹.

Certains métiers connaissent d'ailleurs des tensions clairement identifiées : d'abord les métiers de l'enseignement et des armes, ensuite ceux du numérique et du développement durable. Le rapport de la Cour d'octobre 2024 sur *la fonction ressources humaines au ministère chargé de l'éducation nationale*, montre que les académies de Versailles et de Créteil, qui sont les moins attractives mais qui concentrent 17 % des élèves français, organisent deux concours de professeurs des écoles (CRPE) par an, sans toutefois parvenir à pourvoir l'ensemble des postes depuis près de dix ans¹⁰².

Ces constats sont renforcés par des déséquilibres territoriaux, manifestant une inadéquation entre les besoins de l'administration pour assurer la bonne marche de ses services, et l'attractivité de certains territoires et bassins d'emplois qui ne parviennent pas à susciter des recrutements ou des mobilités géographiques à la mesure des besoins. Si ces difficultés peuvent toucher tous les grades, la difficulté est plus lourde pour la catégorie A, et notamment A+, soumise à une mobilité plus forte que les catégories B et C. Elle affecte différemment les départements ministériels. C'est pour l'éducation nationale que les disparités territoriales d'attractivité sont les plus fortes.

Ainsi, en ce qui concerne le premier degré public, une analyse comparée des candidats et des postes offerts au concours de professeurs des écoles montre des déséquilibres territoriaux importants. En métropole, le rapport entre le nombre de postes proposés par candidat présent lors des épreuves d'admissibilité va de 0,15 à 1,4. Les deux académies franciliennes précitées de Créteil et Versailles enregistrent plus de postes offerts que de candidats présents lors des épreuves d'admissibilité. À l'autre bout du spectre, les académies de Rennes, de Corse et de Clermont-Ferrand affichent le moins de postes offerts par candidats présents.

¹⁰⁰ Depuis 2017, le taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans en France a connu une baisse progressive. En 2017, ce taux était d'environ 23 %, il atteint 18,6 % en 2024. Selon France Stratégie (*Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité*, décembre 2024), une dégradation de la conjoncture économique ou un éventuel retournement du marché du travail ne suffirait pas à rendre de nouveau attractif le secteur public compte tenu des évolutions de fond auquel il doit faire face.

¹⁰¹ Elisabeth Aglava et Nathalie Blanpain, *68,1 millions d'habitants en 2070 : une population un peu plus nombreuse qu'en 2021, mais plus âgée*, Insee Première n° 1881, novembre 2021.

¹⁰² Ce rapport indique aussi que « *Le contexte de pénurie d'enseignants, de recrutement croissant de contractuels, de multiplication des statuts à gérer (titulaires, stagiaires à mi-temps et à plein temps, populations volatiles et en croissance de contractuels et d'AESH etc.) a profondément modifié et compliqué leur travail. Les services RH déconcentrés, longtemps gestionnaires de concours, sont devenus en quelques années des services de recrutement, sans qu'un effort de formation n'accompagne cette évolution majeure. Le devoir d'informer et de rendre compte s'est également accru, vis-à-vis du ministère et vis-à-vis des usagers, avec qui la loi de transformation de la fonction publique a instauré une relation plus directe, sans l'intermédiation des syndicats* ».

B - Des difficultés de recrutement qui se généralisent dans l'ensemble des collectivités territoriales

1 - Un recours aux agents contractuels pour répondre aux tensions pesant sur les métiers territoriaux

Les motifs de recours des collectivités territoriales et de leurs groupements aux agents contractuels diffèrent selon qu'il s'agit d'emplois permanents¹⁰³ ou non permanents¹⁰⁴.

Le baromètre HoRHizons 2025¹⁰⁵ souligne trois facteurs qui expliquent la grande majorité des recours aux agents contractuels dans la FPT : le manque de candidats titulaires¹⁰⁶ ; le besoin de pourvoir des postes dans les cadres de vacances temporaires d'emploi¹⁰⁷ ; la recherche de compétences et de profils de candidats particuliers¹⁰⁸.

¹⁰³ Article L. 332-8 et suivants du CGFP : absence de cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ; lorsque les besoins des services ou la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire territorial n'ait pu être recruté ; recrutements par des communes et groupements de communes à faible densité de population ; pour assurer le remplacement momentané de fonctionnaires ou d'agents contractuels et pour faire face à la vacance d'un emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire.

¹⁰⁴ Contrats conclus pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité (article L. 332-23 1° et 2° du CGFP) ; contrats de projet (article L. 332-24 du CGFP) ; emplois de collaborateurs de cabinet (article L. 333-1 du CGFP) ; contractuels employés par les CDG et mis à disposition des collectivités (article L. 452-44 du CGFP).

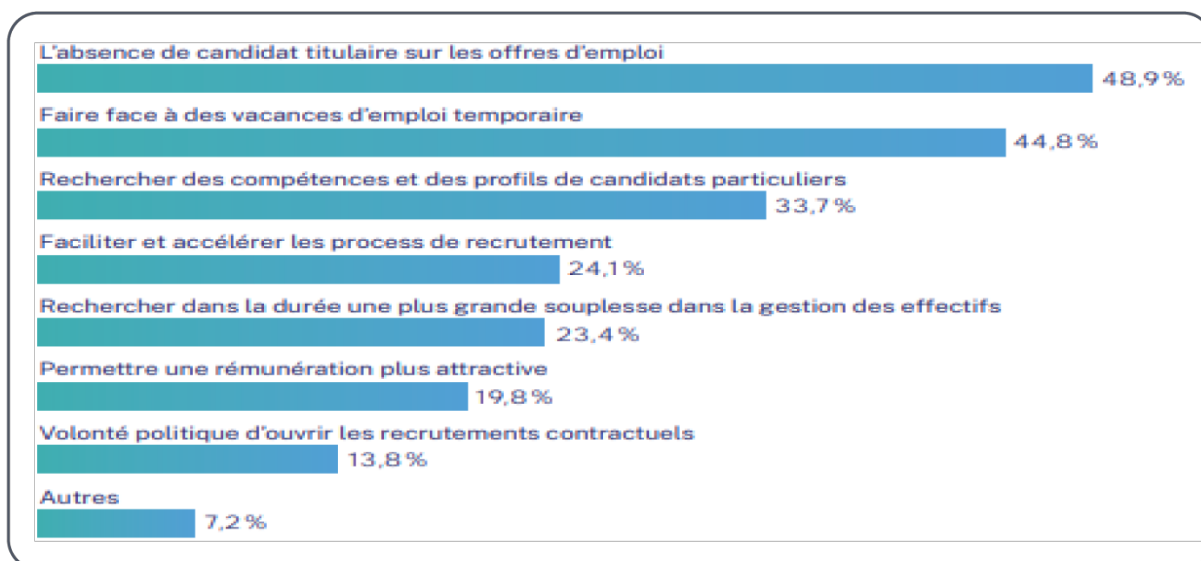
¹⁰⁵ Depuis 2015, une enquête sur les grandes tendances de l'emploi public territorial est publiée chaque année par le CNFPT. Le panel de cette enquête comprend 1 000 collectivités territoriales et établissements.

¹⁰⁶ Les recrutements envisagés concernent principalement des postes de titulaires (57,4 %) mais près d'un tiers des répondants (31,4 %) évoquent leur souhait de recruter prioritairement des agents contractuels, notamment les communes de moins de 3 500 habitants (46 %).

¹⁰⁷ Contrairement à une tendance continue depuis 2018, les intentions de recrutement régressent en 2024 : 43,4 % des collectivités et intercommunalités répondantes envisagent de recruter prochainement (contre 51,0 % en 2023). Le remplacement des départs constitue la première raison de recrutement pour près de deux tiers des collectivités répondantes (65,2 %).

¹⁰⁸ Notamment pour les entités locales de grande taille : régions, départements, métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération.

Graphique n° 13 : principaux motifs de recours aux agents contractuels dans la FPT



Source : baromètre HoRHizons 2025

De nombreuses collectivités rencontrent des difficultés dans leurs processus de recrutement qui se manifestent par une quasi-absence de candidats fonctionnaires ou de candidats avec des profils inadéquats. Elles expliquent leur manque d'attractivité notamment par le territoire (zone rurale, problèmes d'accessibilité, bassins de vie peu attractifs, attractivité des salaires dans des territoires étrangers voisins), par la perte de considération pour la fonction publique, qui souffre d'une image dégradée et offre des rémunérations généralement moins élevées que le secteur privé, et par des formes de concurrence entre des collectivités voisines¹⁰⁹.

Les difficultés de recrutement rencontrées dans la FPT sont prégnantes et s'inscrivent dans la durée. Elles concernent toutes les collectivités¹¹⁰, ainsi que toutes les catégories d'agents. Elles résultent pour partie de la conjonction de l'accroissement des tensions sur le marché du travail et du déclin d'attractivité de la fonction publique. Concentrées au départ sur quelques champs professionnels et métiers, les tensions de recrutement se sont amplifiées et généralisées après la crise sanitaire. Les durées de recrutement deviennent plus variables et tendent à s'allonger. La conjonction d'une faible attractivité et de métiers en tension produit un « effet ciseau » qui se traduit par un élargissement continu du spectre des métiers et des collectivités confrontés à des problèmes de recrutement. Cette tendance est amplifiée par l'effet des départs à la retraite¹¹¹. Selon le dernier baromètre HoRHizons, plus de la moitié des

¹⁰⁹ Commune de Maiche (CRC Bourgogne-Franche-Comté, septembre 2025).

¹¹⁰ Parmi les facteurs de tension, les composantes territoriales paraissent déterminantes dans les difficultés de recrutement. Par exemple, la commune de Valdahon (CRC Bourgogne-Franche-Comté, septembre 2025) éprouve des difficultés de recrutement dans toutes les filières et dans tous les cadres d'emploi, avec des durées moyennes de vacance de deux à six mois. Les raisons invoquées sont multiples : faible attractivité d'un territoire semi-rural ; proximité de la Suisse et des hauts niveaux de salaires qui y sont servis ; faible attractivité d'une fonction publique souffrant d'une image dégradée ; nombre réduit de candidats sur les emplois requérant des qualifications ; quasi-absence de perspectives d'évolution professionnelle au sein d'une commune de petite taille.

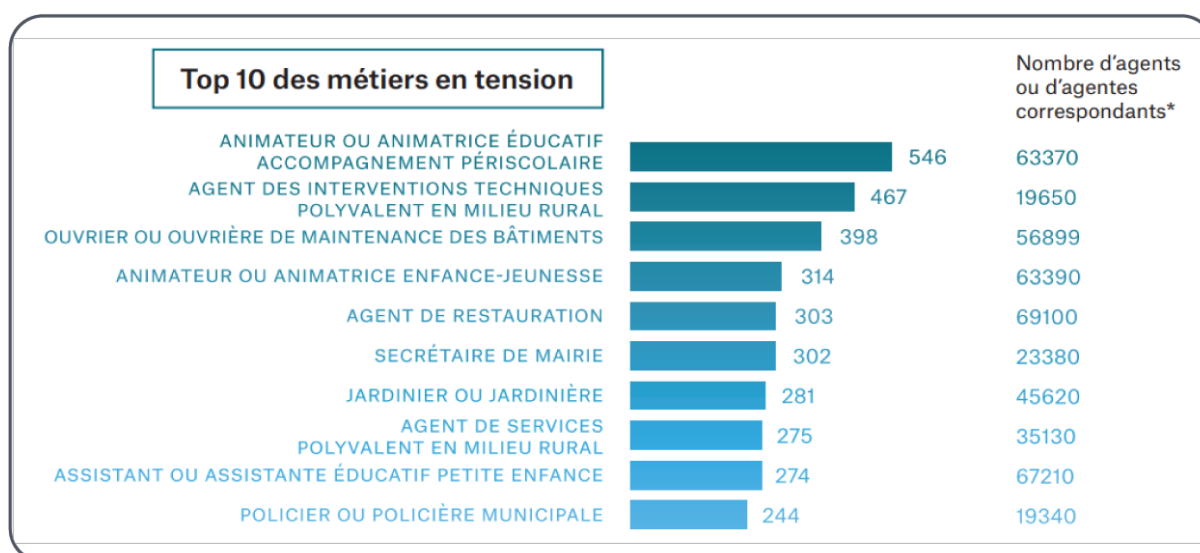
¹¹¹ CNFPT, *Les métiers territoriaux en tension : attractivité et difficultés de recrutement des collectivités locales*, décembre 2023.

collectivités répondantes déclarent avoir des difficultés à recruter et fidéliser les agents. Les difficultés de recrutement restent particulièrement prégnantes pour les communes de plus de 3 500 habitants¹¹² et pour les intercommunalités¹¹³.

Fin 2023, peu de champs professionnels restaient à l'écart des métiers en tension. Trois champs étaient particulièrement concernés par les difficultés de recrutement¹¹⁴ : les services techniques et environnementaux, cités en tension par 41 % des collectivités interrogées ; les domaines de la citoyenneté, de l'éducation, de la culture et du sport (36 % des sondés) ; l'organisation et la gestion des ressources (15 % des collectivités interrogées).

S'agissant de ces dernières fonctions, près de la moitié (44 %) des collectivités constatent des compétences en tension notamment en matière de gestion administrative, juridique et commande publique (59 %), de gestion budgétaire et financière (55 %) et de gestion des ressources humaines (52 %)¹¹⁵. Ces tensions concernent particulièrement les communes de plus de 50 000 habitants (87 %) ainsi que les régions et départements (75 %).

Graphique n° 14 : principaux métiers en tension dans la FPT



Source : enquête métiers en tension, CNFPT, décembre 2023

*Ces dix métiers représentent un total de 463 089 agents, soit près d'un quart des effectifs territoriaux.

Les besoins de recrutement non satisfaits (que connaissent 78 % des collectivités sondées)¹¹⁶ sont le principal facteur des tensions sur les métiers, suivi des problèmes de fidélisation des agents (49 %). Les collectivités relèvent une diminution du nombre de

¹¹² 81,5 % pour les communes jusqu'à 20 000 habitants, 94 % pour celles de plus de 20 000 habitants.

¹¹³ 75 % pour les communautés de communes, 80 % pour les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération.

¹¹⁴ 64 % des collectivités ont indiqué au moins un champ professionnel en tension.

¹¹⁵ Par exemple, dans le département de la Seine-et-Marne, il n'est pas rare de voir des délais moyens de recrutement oscillant entre trois et six mois sur ces types de poste. Le délai est bien supérieur (un an voire plus) pour les métiers relatifs à l'informatique et aux systèmes d'information.

¹¹⁶ CNFPT, enquête métiers en tension, décembre 2023. Pour 85 % des collectivités, les facteurs de tension relatifs aux besoins de recrutement non satisfaits sont liés à un déséquilibre entre les offres d'emploi et les candidats.

candidatures spontanées et de candidatures aux offres d'emploi, ainsi que des publics difficiles à capter et à stabiliser¹¹⁷.

Faute de candidats qualifiés, l'écart s'accroît entre les personnes recrutées et les profils exigés initialement sur le poste. Afin de réduire les tensions de recrutement, certaines collectivités concèdent sous-profiler les postes tout en adaptant l'organisation des services¹¹⁸. Le décalage entre le profil des agents recrutés et les exigences des postes contraint les collectivités à se montrer particulièrement actives en matière d'intégration et de professionnalisation des nouveaux arrivants afin de maintenir la qualité du service public¹¹⁹.

Près de la moitié (48 %) des collectivités déclarent que la problématique des métiers et des compétences en tension affecte d'ores et déjà la continuité et la qualité de leurs services¹²⁰. À ce stade, les tensions de recrutement ne les ont pas conduites à réinterroger leurs modes de gestion. Mais de nombreuses collectivités ont été obligées d'adapter leurs services publics en raison d'un encadrement ou d'effectifs insuffisants (réduction des horaires d'ouverture au public par exemple), voire de mobiliser des moyens financiers pour faciliter leurs recrutements et fidéliser les agents en poste (prise en charge de formations non statutaires notamment). Devant ce constat, un quart des collectivités (24 %) évoque l'évolution des modalités de recrutement comme levier d'attractivité (outils, processus, types d'agents recrutés)¹²¹.

Sauf exception, la progression des recrutements contractuels est moins liée à un choix qu'à une nécessité, à défaut de candidats titulaires. Pour les collectivités, ce manque provient non seulement de la diminution du nombre de candidats aux concours, mais aussi d'une baisse du nombre de concours organisés, malgré l'augmentation du nombre de postes ouverts.

2 - Des difficultés de recrutement amplifiées par la structure démographique

Les départs à la retraite sont un enjeu déterminant dans la FPT. L'âge moyen élevé et en progression des agents territoriaux¹²² entraînera des vagues importantes de départs à la retraite d'ici 2030, qui concerneraient 40 % des effectifs territoriaux en fonction.

Certaines collectivités connaissent un régime régulier dans le volume et la fréquence des départs, ce qui permet une relative fluidité dans la gestion des départs et des recrutements-remplacements. En revanche, d'autres collectivités connaissent de véritables ruptures, avec parfois des départs massifs sur certains services et métiers.

Cet enjeu est plus ou moins critique selon les collectivités. L'impact des départs à la retraite varie au sein même des collectivités et de leurs services, en fonction des champs professionnels et des métiers. Les problématiques de remplacement d'agents partant à la retraite

¹¹⁷ Volatilité croissante, candidats qui se désistent plus fréquemment et nouveaux arrivants qui restent parfois peu de temps dans leur nouveau poste.

¹¹⁸ Commune de Maiche déjà mentionnée.

¹¹⁹ Ces difficultés de recrutement conduisent les collectivités à former les agents dès leur prise de fonctions : formation en interne dans les équipes, formation auprès d'organismes de formation spécialisés.

¹²⁰ CNFPT, *enquête métiers en tension*, décembre 2023.

¹²¹ Concernant le type d'agents recrutés, 76 % des collectivités recourent à davantage de contractuels.

¹²² La FPT est le versant le plus âgé de la fonction publique, avec une moyenne de 46 ans. Entre 2011 et 2023, l'âge moyen augmente de deux ans. En 2023, les contractuels ont en moyenne 39 ans (soit un an de plus qu'en 2011) et les fonctionnaires 48 ans (soit trois ans de plus qu'en 2011).

se surajoutent à celles de recrutements en tension déjà existantes. L'absence de visibilité sur les volumes et le calendrier des départs à la retraite limitent la capacité d'anticipation et de planification des besoins de recrutement.

Les fluctuations permanentes d'effectifs affectent la qualité, voire parfois la continuité du service public. Elles conduisent à une dégradation des conditions de travail des agents en poste et peuvent être la cause de leur propre départ. Sur des postes vacants, compte tenu des délais de recrutement sur les métiers en tension, les collectivités ont recours à des contractuels à durée déterminée pour faire la jonction entre le départ et l'arrivée d'agents titulaires. Toutefois, il existe un risque de perte de cohésion des collectifs de travail face à la diversité de situations juridiques et de rémunérations d'agents exerçant le même métier.

Les tensions multiples compliquent la définition d'une stratégie de recrutement et l'anticipation des besoins en métiers et en compétences.

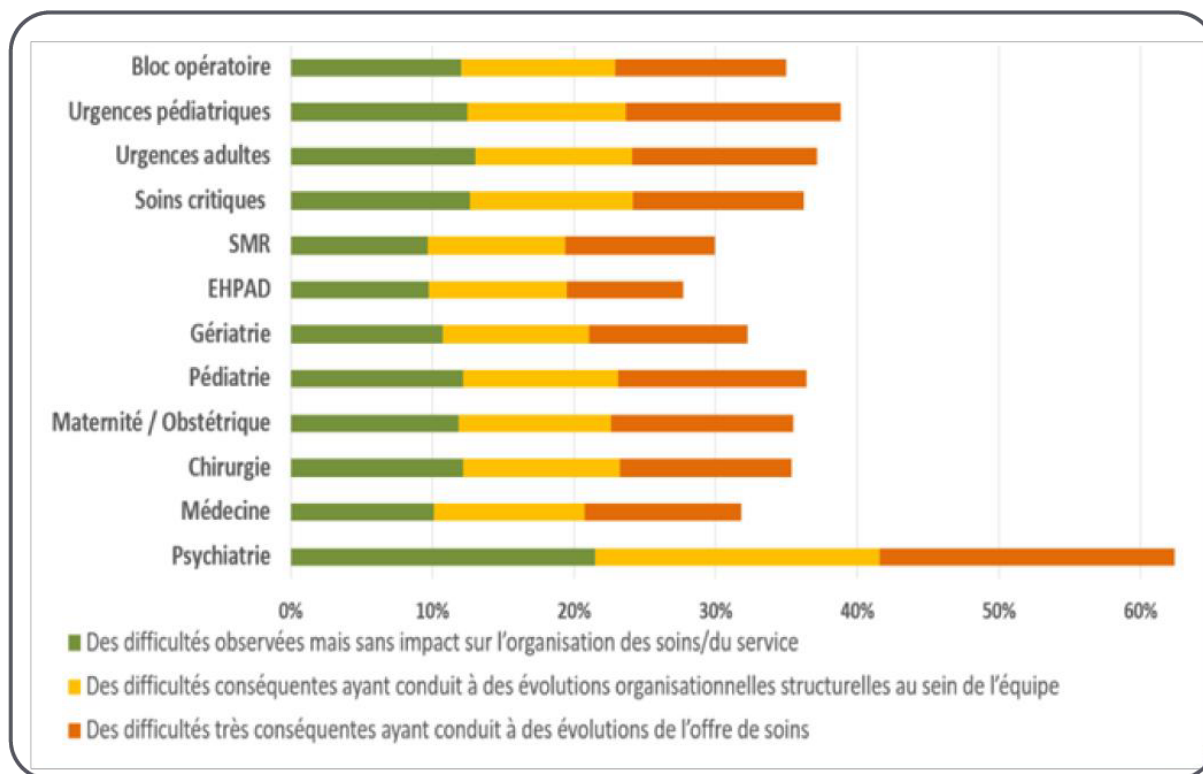
C - Un recours à l'emploi contractuel par les établissements de santé en raison de sujétions particulières et d'une concurrence accrue avec le secteur privé

Le recours à des agents contractuels est majoritairement dicté par les impératifs liés à la continuité de service, afin de pallier l'absentéisme, les périodes de congés ou les difficultés d'attractivité. Il est à la fois symptomatique des difficultés d'attractivité et indispensable au fonctionnement des services hospitaliers.

S'agissant des difficultés de recrutement, il ressort de la dernière enquête annuelle de la FHF (2024)¹²³ que 98 % des établissements répondants témoignent de difficultés de recrutement dans au moins une spécialité en ce qui concerne le personnel médical. Parmi les spécialités les plus citées, la psychiatrie arrive nettement en tête, suivie de la gériatrie et des urgences.

¹²³ Enquête annuelle RH FHF.

Graphique n° 15 : les spécialités les plus concernées par les difficultés de recrutement, en part des répondants



Source : enquête annuelle FHF2024

Ces difficultés engendrent, dans trois établissements sur quatre, une augmentation du volume des heures supplémentaires, une augmentation du recours aux praticiens à diplôme hors Union Européenne (PADHUE), ainsi qu'un recours accru à l'intérim¹²⁴.

Si l'enquête de 2024 de la FHF fait état d'une amélioration pour les personnels non médicaux¹²⁵, près d'un quart des établissements a déclaré rencontrer des difficultés de

¹²⁴ La loi du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification a instauré un plafond pour les tarifs de l'intérim médical depuis avril 2023. Or, cette régulation de l'intérim a poussé les établissements à accroître le recours aux contrats de praticiens contractuels de motif 2 (difficultés particulières de recrutement). Le décret n° 2024-1133 du 4 décembre 2024 relatif au recrutement de praticiens contractuels par les établissements publics de santé en application du 2° de l'article R. 6152-338 du code de la santé publique est venu encadrer davantage le recours à ce type de contrat.

¹²⁵ Le taux de postes vacants est en baisse (pour les infirmiers diplômés d'État, il passe de 5,7 % en avril 2022 à 3 % en 2023), l'absentéisme décroît et la moitié des CHU notent une progression des recrutements de soignants en sortie d'école entre l'été 2022 et l'été 2023.

recrutement généralisées¹²⁶ ; pour deux tiers des répondants, les difficultés sont plus particulièrement concentrées sur certains métiers¹²⁷.

En 2024, les derniers retours des établissements montrent l'existence de difficultés de recrutement également pour les aides-soignants et auxiliaires de puériculture. Ces difficultés suscitent principalement une augmentation du recours aux heures supplémentaires¹²⁸ et à l'intérim, ainsi que, dans une moindre mesure, des restrictions d'accueil (*voir encadré*).

Les conséquences des difficultés de recrutement : l'exemple du centre hospitalier du Penthièvre et du Poudouvre (CRC Bretagne, janvier 2024)

Durant l'été 2022, à la suite de difficultés de recrutement d'infirmiers et d'aides-soignants, l'établissement a été contraint de fermer la totalité de l'activité hospitalière du site de Quintin, de diminuer de moitié la capacité de médecine du site de Lamballe et d'un quart sa capacité en soins de suite et de réadaptation (SSR).

Des difficultés de recrutement sont également constatées sur les métiers d'expertise et d'encadrement dans les domaines administratif, logistique et technique, par exemple sur des postes d'acheteur, de gestionnaire de la paie ou encore de cadre de la restauration. Sur les fonctions administratives, les emplois d'attachés d'administration hospitalière sont fréquemment occupés par des contractuels, pour des raisons liées au manque d'attractivité des rémunérations¹²⁹.

Certains établissements sont placés dans une situation en apparence paradoxale dans laquelle des flux entrants importants ne parviennent pas à compenser les flux sortants. Au CHU de Rouen (Seine-Maritime) par exemple, la tension était particulièrement forte en 2022 chez les infirmiers diplômés d'État (IDE), avec 77 emplois non pourvus. Deux raisons sont avancées à cette situation : en premier lieu, les évolutions de la pyramide des âges du personnel, qui conduisent à 30 % de recrutements supplémentaires en 2022 ; la croissance des demandes de disponibilités (100 départs en 2022) en second lieu.

Dans son rapport sur l'attractivité dans la fonction publique, *France Stratégie*¹³⁰ établit que pour certains métiers, la concurrence dans le recrutement de contractuels est forte avec les établissements privés, ce qui renforce les difficultés de recrutement dans le public. Au-delà des

¹²⁶ Centre hospitalier de Fougères (CRC Bretagne, septembre 2023) : difficultés quant à la pérennité de son personnel médical se doublant de difficultés de recrutement sur de nombreuses spécialités (radiologie, urgences, anesthésie, gynécologie-obstétrique, pneumologie). L'établissement est également confronté à une pénurie de sage-femmes, qui bénéficient de conditions contractuelles plus intéressantes dans des établissements de plus grande taille.

¹²⁷ Métiers du numérique, infirmiers diplômés d'État (IDE), manipulateur en électroradiologie, gestionnaires, filière rééducation.

¹²⁸ Une liste de métiers en tension a été établie par arrêté du 30 novembre 2021 pour la mise en place du dispositif de sur-majoration des heures supplémentaires prévu à l'article 15-1 du décret n° 2002-9 du 4 janvier 2022 relatif au temps de travail et à l'organisation du travail dans les établissements de santé. Les corps concernés sont ceux d'infirmiers, de sage-femmes, de personnels de rééducation et de manipulateurs d'électroradiologie.

¹²⁹ Établissement public de santé mentale (EPSM) Georges Daumézou (CRC Centre-Val de Loire, octobre 2025). Le nombre d'agents contractuels en CDI est passé de 44,37 ETP en 2019 à 83,28 ETP en 2023 (+ 88 %) en raison de la difficulté à recruter certains profils administratifs ou techniques parmi les personnels titulaires.

¹³⁰ Emmanuelle Prouet, Johanna Barasz et Anne Faure, *Travailler dans la Fonction publique : le défi de l'attractivité*, France stratégie, décembre 2024.

difficultés de recrutement, certains territoires souffrent d'un déficit supplémentaire par rapport à la moyenne nationale, en raison de la concurrence frontalière (notamment les départements limitrophes de la Suisse et du Luxembourg) ou de leur situation socioéconomique (la Seine-Saint-Denis ou certains territoires ultra-marins).

Devant ces difficultés, certains établissements¹³¹ ont mis en place des plans de fidélisation et d'attractivité animés par un comité de pilotage spécifique. Ces plans prévoient généralement des actions en matière de recrutement (simplification de la procédure, journée du nouvel arrivant, communication externe), d'amélioration des conditions matérielles de service, de nouvelles modalités d'exercice (extension du télétravail, forfaits d'heures supplémentaires), et de perspectives de carrières.

II - Contrairement à une idée reçue, une gestion des agents contractuels contraignante

Au vu de ses spécificités, la gestion des agents contractuels s'avère, sur certains points, au moins aussi complexe que celle des titulaires

A - Un cadre de de gestion des agents qui présente des rigidités

L'emploi d'agents contractuels par les collectivités publiques n'est pas dépourvu de rigidités. En dehors d'une définition parfois étroite des fonctions exercées par les contrats, dont l'adaptation nécessitera un avenant comportant souvent une contrepartie monétaire, il s'agit des règles de fond et de procédure qui s'appliquent au recrutement, à la rupture anticipée et à la rémunération des agents contractuels.

1 - Des règles de recrutement visant à garantir un égal accès aux emplois publics permanents

Les dispositions des articles L. 311-1 et suivants du CGFP posent le principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents. Par dérogation, les employeurs publics peuvent recruter des agents contractuels dans des cas et des conditions limitativement énumérés par la loi¹³².

Contrairement aux ministères et aux établissements publics de santé, les employeurs territoriaux ne peuvent recruter directement des CDI pour pourvoir des emplois à caractère permanent. Ils doivent nécessairement avoir été recrutés au préalable sur un CDD¹³³.

¹³¹ CHU de Rouen (Seine-Maritime) par exemple.

¹³² Articles L. 332-8 à L. 332-14 du CGFP.

¹³³ Décret n° 2022-1153 du 12 août 2022 modifiant les dispositions générales applicables aux agents contractuels de la FPT.

Les procédures de recrutement des agents contractuels dans la fonction publique

L'article L. 332-21 du CGFP prévoit que le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents est prononcé au terme d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics.

S'agissant du recrutement d'un agent contractuel pour occuper un emploi permanent en raison des besoins du service ou de la nature des fonctions, l'autorité d'emploi doit avoir établi le caractère infructueux du recrutement d'un fonctionnaire sur cet emploi, y compris lors d'un renouvellement de contrat.

Le décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019¹³⁴ détaille la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels. L'employeur public doit notamment publier l'avis de création ou de vacance de l'emploi, accompagné d'une fiche de poste, sur le site « Choisir le service public » ou, s'il n'y est pas obligé, sur son site internet. La procédure de recrutement suit un certain nombre d'étapes, dont l'organisation d'au moins un entretien pour les candidats présélectionnés, l'établissement d'un compte-rendu à l'issue des entretiens et l'information des candidats non retenus du rejet de leur candidature.

a) Des processus ministériels de recrutement structurés

De manière générale, les processus de recrutement sont plutôt bien structurés au sein de la FPE.

Les procédures de recrutement des agents contractuels dans la fonction publique

La DGAFP a publié¹³⁵ une fiche relative à la procédure de recrutement des agents contractuels pour pourvoir aux emplois permanents dans la FPE.

En complément, certains ministères se sont dotés d'instructions qui décrivent la procédure de recrutement des agents contractuels. Ainsi, en juin 2020, la direction des services administratifs et financiers du Premier ministre a publié un guide du recrutement qui fixe les principes et outils pour favoriser l'égalité de traitement et la non-discrimination dans le recrutement d'agents titulaires et contractuels, ainsi que des stagiaires et des apprentis par les services du Premier ministre. Ce guide méthodologique a fait l'objet d'une large concertation entre les différents acteurs du recrutement. Les ministères chargés des affaires économiques et financières disposent également, depuis le 23 octobre 2024, d'une instruction qui décrit la procédure de recrutement et précise les conditions de rémunération. En leur sein, la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'est dotée, en 2025, d'un guide du recrutement des agents contractuels. Par ailleurs, elle a diffusé en 2024 un memento intitulé : *Contractuels aux finances publiques ? Votre memento* qui donne aux agents contractuels des précisions sur leur accueil et leur intégration, mais également sur l'évolution de leur contrat de travail et de leur rémunération, les conditions d'exercice de leurs fonctions et leurs perspectives professionnelles.

¹³⁴ Décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels.

¹³⁵ *Les cas de recours aux agents contractuels au sein de la FPE*, Le portail de la fonction publique. Par exemple, toute vacance d'emploi doit faire l'objet d'une publicité. Par ailleurs, un avis de vacance ne peut réserver un emploi à un agent contractuel mais seulement indiquer qu'un emploi est susceptible d'être pourvu par un agent contractuel. Cette obligation de publicité s'impose aussi dans l'hypothèse du renouvellement du contrat d'un agent, l'emploi occupé par un agent contractuel dont le contrat arrive à échéance devant être regardé comme vacant.

En 2025, le ministère chargé de l'intérieur a diffusé un guide *Recrutement, gestion et rémunération des agents contractuels : principes et bonnes pratiques*. Ce guide rappelle en introduction que le recrutement d'agents contractuels demeure une dérogation au principe posé par le CGFP, selon lequel les emplois civils permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires et ne constitue pas une obligation. Outre la procédure de recrutement, il décrit le contrat de travail, la vie et la fin de ce dernier.

b) Des processus de recrutement parfois défectueux pour les collectivités territoriales et leurs groupements et les établissements publics de santé

Les dispositions relatives aux procédures de recrutement sont appliquées de manière assez aléatoire par les collectivités. Les CRC doivent fréquemment rappeler le respect des règles en matière de traçabilité des procédures de recrutement (déclaration de vacance d'emploi, publicité et justification du recrutement¹³⁶), même si elles identifient de bonnes pratiques¹³⁷.

Des stratégies de contournement sont parfois employées pour masquer un besoin permanent en multipliant les contrats de courte durée¹³⁸, alors que la loi limite à six années consécutives le recrutement d'un agent sous CDD¹³⁹, ou en ayant recours à des statuts inadéquats¹⁴⁰.

Par ailleurs, l'article L. 313-1 du CGFP prévoit que les emplois sont créés par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, les délibérations devant préciser le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé, prévoir les crédits au budget et indiquer si l'emploi peut être pourvu par un agent contractuel. Dans ce dernier cas, la délibération doit par ailleurs prévoir le motif invoqué, la nature des fonctions, les niveaux de recrutement et de rémunération de l'emploi créé. Les CRC relèvent des manquements en la matière¹⁴¹.

¹³⁶ Communauté de communes de Couesnon Marches de Bretagne (CRC Bretagne, janvier 2024) : absence de traçabilité des procédures de recrutement.

¹³⁷ Centre de gestion de la FPT de l'Orne (CRC Normandie, octobre 2024) : entretiens de recrutement, tests psychologiques et mise en place d'une commission chargée d'évaluer les différentes candidatures.

¹³⁸ Commune du Tour-du-Parc (CRC Bretagne, janvier 2023) : recruté en 2014 sous statut contractuel, un agent territorial spécialisé des écoles maternelles (ATSEM) a bénéficié depuis cette date de 29 contrats d'une durée de quatre mois. Syndicat mixte de transports urbains de la Sambre (CRC Hauts-de-France, avril 2024) : plusieurs agents ont été recrutés sur emploi non permanent pour accroissement temporaire d'activité par des contrats renouvelés plusieurs fois, sans que l'accroissement d'activité ne soit établi, et aux fins d'occuper des emplois permanents. Commune de la Seyne-sur-Mer (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, janvier 2024) : suite ininterrompue de CDD sur des périodes généralement supérieures à un an et alternance des fondements juridiques afin de contourner les règles de succession de ces contrats.

¹³⁹ Article L. 332-9 du CGFP.

¹⁴⁰ Commune de Nice (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, juillet 2024) : recours important au personnel vacataire (30 % des effectifs de non-titulaires en 2021) alors que les missions confiées répondaient à un besoin permanent de la commune : régularité des vacances ; dépassements fréquents du quota d'heures fixé ; renouvellement des contrats sur plusieurs années.

¹⁴¹ Commune de Bédarrides (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, octobre 2024) : des recrutements réalisés sans délibération ou sur la base de délibérations incomplètes et des mesures de publicité insuffisantes. Commune de Cagnes-sur-Mer (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, juillet 2023) : aucune délibération n'a été prise jusqu'en 2022 pour autoriser le maire à recruter des agents pour des besoins saisonniers.

Des lacunes en matière de recrutement et de gestion des agents contractuels : l'exemple de la commune de Rognac (Bouches-du-Rhône, période 2019 à 2024)

La CRC de Provence-Alpes-Côte d'Azur a relevé que les recrutements étaient réalisés en méconnaissance des procédures légales.

Tout d'abord, la commune n'a pas été en mesure de produire les délibérations de création des emplois concernés par le recrutement d'agents contractuels.

Ensuite, les embauches sur emploi permanent sont décidées après réunion d'un jury sans qu'un compte-rendu ne soit rédigé. Dans la quasi-totalité des cas, la déclaration de vacance d'emploi auprès du centre de gestion est réalisée le jour même de la prise d'effet du contrat de travail, ou au plus tôt quelques jours avant la signature de ce dernier. Parfois, la déclaration intervient même après le recrutement de l'agent.

Par ailleurs, certains contrats de travail ont fait l'objet d'un avenant visant à élargir les missions confiées aux agents sans qu'une déclaration de vacance d'emploi n'ait été effectuée afin de pourvoir le poste, alors qu'une nouvelle procédure de recrutement aurait dû être engagée par la collectivité.

Enfin, plusieurs conventions de mise à disposition d'agents en CDD ont été conclues entre la commune de Rognac et un établissement public alors que la mise à disposition d'un contractuel n'est autorisée que pour les CDI¹⁴².

Dans la FPH, le décret du 31 juillet 2020¹⁴³ impose, pour les emplois de direction, que toute création ou vacance d'emplois, constatée ou prévisible, soit portée à la connaissance du directeur général du CNG et qu'elle fasse l'objet d'un avis publié au Journal officiel et sur l'espace numérique commun aux trois fonctions publiques ainsi que sur tout autre support approprié. En outre, l'avis de vacance ou de création doit être accompagné d'une offre d'emploi dont le contenu est juridiquement encadré. Par ailleurs, l'audition des candidats présélectionnés doit être organisée par l'autorité de recrutement. Une fois cette audition intervenue, l'autorité de recrutement doit transmettre une liste classant les candidats par ordre de préférence au CNG. Le candidat est alors recruté, après avis du président du conseil de surveillance de l'établissement.

Dans certains cas, les CRC constatent qu'aucune de ces démarches n'a été engagée par les établissements contrôlés¹⁴⁴ et que certains praticiens contractuels ne disposent pas même de la « complétude d'exercice ». Autrement dit, ils ne peuvent exercer la médecine, faute de disposer d'un diplôme reconnu au sens de l'article L. 4111-1 du code de la santé publique (CSP).

Au regard des constats qui précèdent, la Cour recommande aux ministères chargés de la fonction publique, des collectivités territoriales et de la santé de veiller au respect des règles de fond et de procédure applicables au recrutement des agents contractuels par les collectivités territoriales et leurs groupements et les établissements publics de santé, afin notamment d'assurer l'égalité de traitement entre eux et avec les fonctionnaires.

¹⁴² Article 35-1 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.

¹⁴³ Décret n° 2020-959 du 31 juillet 2020 relatif aux emplois supérieurs de la FPH.

¹⁴⁴ Centre hospitalier spécialisé de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (Rhône) déjà cité.

2 - Les modalités contraignantes de la rupture de la période d'essai

Comme le code général du travail, le CGFP prévoit la possibilité que le contrat comporte une période d'essai visant à permettre à l'employeur d'apprécier les compétences de l'agent nouvellement recruté et à ce dernier d'apprécier si les fonctions occupées lui conviennent. Comme c'est également le cas dans le droit du travail, la période d'essai peut être renouvelée une fois.

En droit du travail, l'employeur comme le salarié, en CDI ou en CDD, peuvent rompre à tout moment la période d'essai, sans avoir à se justifier. Seul doit être respecté un délai de prévenance. Le salarié n'a pas droit à une indemnité de licenciement, ni à une indemnité de rupture conventionnelle, à moins que la convention collective de l'entreprise ne le prévoie.

Dans la fonction publique, les agents dont le contrat est rompu au cours de la période d'essai ne perçoivent pas d'indemnité de fin de contrat. En outre, aucune durée de préavis n'est requise. Toutefois, la rupture d'une période d'essai par les employeurs publics est plus encadrée que pour les employeurs privés. En effet, les employeurs publics doivent engager une procédure formalisée de licenciement comportant un entretien préalable. Au cours de celui-ci, l'agent licencié peut être assisté par la personne de son choix, qui est souvent un représentant syndical. À l'issue de cet entretien, si le licenciement est confirmé, il doit être motivé par l'employeur.

3 - La réévaluation triennale de la rémunération des agents contractuels

Des décrets pris à la fin des années 1980 ou au début des années 1990¹⁴⁵ prévoient que la rémunération des agents employés à durée indéterminée ou à durée déterminée fait l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels ou de l'évolution des fonctions. Pour les agents sous contrat à durée déterminée, cette réévaluation est tributaire d'une durée de trois ans effectuée de manière continue.

Si cette obligation de réévaluation des rémunérations versées aux agents contractuels à la charge des employeurs publics ne fait pas bénéficier les agents contractuels d'une progression automatique de leur rémunération en fonction de leur ancienneté, elle induit néanmoins une augmentation périodique de celle-ci, tous les trois ans, en fonction de facteurs qui ne se limitent pas aux résultats des entretiens professionnels ou à une évolution des fonctions. Elle tend ainsi à s'assimiler à un « glissement vieillesse technicité », à l'ampleur variable en fonction des pratiques des employeurs et du profil des agents.

Cette règle peut paraître contraignante, notamment dans les secteurs en tension comme celui du numérique, les agents contractuels pouvant alors donner leur démission au motif que leur rémunération est bloquée pendant trois ans.

¹⁴⁵ Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifié relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État, décret n°88-145 du 15 février 1988 modifié relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale et décret n° 91-155 du 6 février 1991 modifié relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de la FPH.

B - Des lourdeurs de gestion

1 - Dans la FPE, la gestion des ressources humaines bousculée par l'augmentation des effectifs contractuels

Selon les ministères, la gestion des agents contractuels s'avère plus lourde et complexe que celle des titulaires : nombreux échanges lors de la phase de recrutement, notamment avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel sur les rémunérations ; nécessaire célérité dans l'élaboration des propositions financières du fait de la forte volatilité des candidats à un recrutement par la voie d'un contrat ; pédagogie accentuée s'agissant du respect des règles déontologiques. Le coût de gestion des agents contractuels est ainsi plus élevé du fait de l'individualisation des processus de gestion et des interactions qui en découlent. Le ministère chargé des armées estime que les actes de gestion relatifs à un contractuel sont de deux à trois fois plus nombreux que pour un fonctionnaire.

Cette gestion est également plus lourde compte tenu de l'accroissement du nombre d'agents contractuels et de l'absence d'outils de gestion. Elle nécessite encore une montée en charge et en compétence des services (chaîne RH comme services d'emploi).

Devant l'augmentation du nombre d'agents contractuels, les ministères mettent progressivement en place des services consacrés à la gestion des non-titulaires.

La mise en place de structures spécifiques de gestion des contractuels par les ministères

Dans les services du Premier ministre, la sous-direction des ressources humaines de la DSAF dispose d'un bureau destiné à la gestion des agents contractuels.

Le secrétariat général des ministères chargés des affaires économiques et financières dispose quant à lui d'un bureau des agents contractuels qui gère l'ensemble des agents contractuels affectés en administration centrale. Ce bureau est confronté à deux impératifs : la nécessité de traiter rapidement les dossiers de recrutement des agents contractuels et donc, si possible, de réduire encore ses délais d'instruction afin de pouvoir proposer rapidement à ces agents une fiche financière comportant une proposition de rémunération dans un contexte concurrentiel ; la gestion de flux d'entrées et de sorties de agents contractuels importants. Le secrétariat général des ministères chargés des affaires économiques et financières a lancé un exercice d'évaluation de ses procédures internes qui ont été impactées par la mise en œuvre de la LTFP et de projets importants¹⁴⁶.

Au ministère chargé de l'intérieur, le secrétariat général dispose d'un bureau des parcours professionnels qui est doté, depuis janvier 2024, d'une section chargée des agents contractuels. Cette structure définit les règles de gestion des agents contractuels communes au ministère et gère les agents contractuels de l'administration centrale. À ce stade, le ministère a surtout cherché à déconcentrer la gestion de ses agents contractuels.

Au ministère chargé de la culture, le secrétariat général dispose d'un bureau des agents contractuels et des catégories A. La place prise par le contrat dans les flux de recrutement pourrait conduire à créer un bureau consacré aux seuls agents contractuels.

¹⁴⁶ Par exemple, l'outil ARC pour « Application de recrutement des contractuels », qui permet de gérer le dossier de recrutement des agents contractuels.

2 - Une gestion des contractuels qui se distingue moins de celle des titulaires dans la FPT et la FPH

De manière générale, peu de collectivités et de groupements de collectivités ont formalisé un cadre de gestion pour leurs agents contractuels alors que le recours à ces derniers entraîne une charge importante en gestion. Pour les gestionnaires, la cohabitation des populations de titulaires et de contractuels implique de maîtriser la connaissance des règles des deux statuts.

Les structures mises en place au sein de la FPT et de la FPH pour gérer la situation des agents contractuels sont hétérogènes, sans qu'il soit possible d'en dresser une liste exhaustive en raison de la multiplicité des employeurs.

Le CNFPT ne dispose pas d'éléments d'information quant à la mise en place, par les collectivités et leurs établissements, de services et de moyens propres pour la gestion de ce public. De manière générale, il considère que la gestion des agents contractuels ne s'inscrit pas nécessairement dans une logique de contraintes et de charges supplémentaires.

La part croissante des agents contractuels dans les effectifs contraint certaines collectivités à mettre en place des outils de pilotage spécifiques, voire des structures spécifiques, afin d'assurer une égalité de traitement entre les deux populations¹⁴⁷. Pour d'autres collectivités, la gestion des titulaires et contractuels est totalement imbriquée et unifiée¹⁴⁸.

Dans la plupart des régions, contractuels et fonctionnaires sont suivis de la même manière. En Centre-Val de Loire (pour les CDD uniquement), Bourgogne-Franche-Comté et Grand Est, chaque direction générale adjointe (DGA) dispose d'une enveloppe budgétaire particulière pour piloter le recrutement des agents contractuels temporaires.

Dans certains départements, la gestion des agents contractuels a nécessité la mise en place d'une section particulière, voire d'un bureau ainsi que le recrutement de gestionnaires RH supplémentaires¹⁴⁹. La gestion des agents contractuels se traduit par une contrainte de calendriers particulière, liée au traitement des fins de contrats (non-renouvellement, mise en stage, évaluations complémentaires le cas échéant) et par une connaissance des textes afférents. D'autres collectivités ont davantage privilégié une gestion centralisée des titulaires et des contractuels pour s'assurer d'une parité et d'une évolution comparable des carrières.

Concernant le versant hospitalier, le ministère chargé de la santé indique qu'il n'existe pas de cadre de gestion unifié permettant d'orienter la gestion des agents contractuels dans la FPH, sous réserve d'instructions ponctuelles¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Dans le département des Alpes-Maritimes, la gestion des agents contractuels a nécessité la mise en place d'une section particulière comprenant six agents. En termes d'outils, une gestion dématérialisée des contrats a été mise en place.

¹⁴⁸ Établissement public territorial Grand Orly Seine Bièvre (CRC Île-de-France, 2025) : la gestion des agents contractuels est similaire à celle des titulaires, qu'il s'agisse du déroulement de carrière, de la rémunération ou de la formation.

¹⁴⁹ Département des Alpes-Maritimes : mise en place d'une section particulière comprenant un responsable et cinq agents en 2017. Un sixième gestionnaire a été recruté en 2023 en raison de l'augmentation du nombre de contractuels à gérer. De même, dans le département de la Haute-Garonne, des services RH affectés à la gestion des contractuels existaient (un service pour la gestion des agents contractuels de longue durée et un service pour la gestion des contractuels courte durée) avant une réorganisation intervenue en 2023.

¹⁵⁰ Fiches répertoires métiers pour faciliter la catégorisation des agents contractuels par exemple.

Bien que les pratiques soient hétérogènes, les établissements importants ont tendance à mettre en place des cellules consacrées à la gestion des agents contractuels, pour la paie et la carrière. La coexistence de populations d'agents régis par des réglementations différentes, qui appellent chacune des connaissances spécifiques, appelle l'allocation de moyens supplémentaires. Parmi les agents non titulaires, ces ressources additionnelles ne sont pas uniquement imputables aux agents contractuels, mais aussi aux vacataires et aux intérimaires.

C - Des différences culturelles à surmonter

Constatant que les agents contractuels n'ont pas toujours conscience que les règles déontologiques s'appliquent aussi à eux, le ministère chargé de la fonction publique a dû prévoir, dans le décret du 19 décembre 2019¹⁵¹ que les agents contractuels doivent recevoir, avant leur recrutement, une information relative aux obligations déontologiques. De plus, la DGAFP a diffusé une fiche rappelant aux agents contractuels les obligations déontologiques qui leur sont applicables, le cas échéant en fonction de l'emploi occupé, lors de leur recrutement, en cours d'exécution de leur contrat et après la cessation de leurs fonctions. Par ailleurs, la fiche relative à la procédure de recrutement des agents contractuels pour pourvoir aux emplois permanents dans la FPE, établie par la DGAFP, comprend une annexe qui présente les obligations déontologiques applicables aux agents contractuels.

Malgré une contribution indéniable à la continuité du service public, l'augmentation des agents contractuels au sein des effectifs de la fonction publique tend à modifier la culture interne. Les employeurs territoriaux interrogés soulignent notamment que ces agents peuvent avoir un rapport différent à la hiérarchie. Cette population est plus mobile, tandis que le personnel titulaire s'inscrit davantage dans une logique de carrière. Le recours à ces agents requiert un investissement plus important. Les DRH rencontrés évoquent « *des profils très volatiles* » et une « *nouvelle génération* » qu'il convient de fidéliser mais aussi de former aux règles et valeurs du service public. Aussi, des séminaires d'intégration ou des journées nouveaux arrivants sont organisés pour « *acculturer* » cette population à la sphère publique.

III - Des effets sur la masse salariale des agents publics non mesurés

Dans aucun des trois versants de la fonction publique, la masse salariale des agents contractuels n'est prévue et suivie.

A - Dans la FPE, une absence de pilotage des dépenses de rémunération des agents contractuels

Au sein du budget de l'État, les dépenses de personnel sont le deuxième poste de dépenses après les dépenses d'intervention. En 2024, elles ont représenté 27 % du total des dépenses. Depuis 2019, elles ont crû de 20 %, davantage que l'inflation (+ 16 %).

¹⁵¹ Décret n° 2019-1414 du 19 décembre 2019 relatif à la procédure de recrutement pour pourvoir les emplois permanents de la fonction publique ouverts aux agents contractuels.

Le budget de l'État ne fournit pas la répartition des dépenses de personnel par statut et régime d'emploi, si bien qu'il n'est pas possible d'apprécier les incidences respectives des fonctionnaires et des contractuels sur l'évolution globale des dépenses de rémunération des agents publics.

Dans la FPE, la hausse des effectifs des agents contractuels n'a pas eu d'effet sur les modalités de la budgétisation des dépenses de personnel. Le calibrage des crédits de masse salariale de l'année n+1 repose en effet sur la décomposition de l'évolution de la masse salariale, sans distinction des fonctionnaires et des agents contractuels.

Or les agents contractuels bénéficient d'une revalorisation de leur rémunération tous les trois ans. De plus, les prélèvements sociaux et le régime indemnitaire qui leur sont applicables diffèrent de ceux des fonctionnaires de l'État. Par ailleurs, les deux populations ne sont pas étanches : une partie des agents contractuels est titularisée, là aussi dans une mesure variable, chaque année.

B - En l'absence d'encadrement, une dynamique des dépenses de contractuels supérieure à celle des fonctionnaires dans la FPT

Les charges de personnel sont le premier poste de dépense des collectivités avec 78,4 Md€ en 2024, soit 35,5 % des charges de fonctionnement¹⁵².

Tableau n° 1 : évolution des dépenses de personnel par catégorie de collectivités (2019-2024, en Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Évolution 2019/2024, en %
Toutes collectivités	65,3	66,0	67,9	71,4	74,8	78,4	+ 20,0 %
<i>Titulaires</i>	36	36,6	36,7	38,2	39,3	40,4	+ 12 %
<i>Non-titulaires</i>	7,4	7,6	8,6	9,6	10,4	11,4	+ 54 %
Communes	38,8	38,9	39,9	41,8	43,3	45,3	+ 16,7 %
<i>Titulaires</i>	21,3	21,5	21,5	22,3	22,7	23,4	+ 9,8 %
<i>Non-titulaires</i>	4,8	4,9	5,4	6,1	6,5	6,9	+ 43,7 %
Intercommunalités	11,3	11,7	12,1	12,9	13,7	14,6	+ 29,2 %
<i>Titulaires</i>	5,8	6	6,1	6,4	6,7	6,9	+ 19,0 %
<i>Non-titulaires</i>	1,4	1,5	1,7	1,9	2,1	2,4	+ 71,5 %
Départements	12,1	12,3	12,6	13,3	14,2	14,7	+ 21,5 %
<i>Titulaires</i>	6,5	6,6	6,6	6,9	7,2	7,3	+ 12,3 %
<i>Non-titulaires</i>	0,8	0,8	1	1,1	1,3	1,5	+ 87,5 %
Régions	4,1	4,1	4,3	4,4	4,7	4,8	+ 17,0 %
<i>Titulaires</i>	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	2,8	+ 16,6 %
<i>Non-titulaires</i>	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,6	+ 50,0 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGFIP. Note de lecture : les montants indiqués au titre des lignes « Titulaires » et « Non-titulaires » correspondent aux seules rémunérations brutes alors que les totaux par catégorie de collectivités et toutes collectivités intègrent toutes les dépenses de personnel.

¹⁵² Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, juin 2025.

L'évolution du montant des rémunérations brutes versées aux agents titulaires et contractuels (52 Md€ en 2024, soit + 8,6 Md€ entre 2019 et 2024) traduit celles des effectifs et des rémunérations individuelles. Dans le contexte d'une flexibilité accrue des conditions d'emploi et de rémunération des agents contractuels promue par la loi du 6 août 2019, le recours croissant aux agents contractuels par les collectivités se confirme tout au long de la période examinée.

Sur la période 2019-2024, les agents contractuels présents sur l'ensemble de l'année, exprimés en personnes physiques, ont crû de 8,7 % en cumul (+ 89 028), tandis que le nombre moyen de fonctionnaires territoriaux a baissé de 2,8 % en cumul (- 34 901)¹⁵³. L'augmentation de la part des agents contractuels dans le total des effectifs s'accompagne d'une hausse des rémunérations qui leur sont versées supérieure à celle des titulaires. Pour 2024, l'augmentation des dépenses de rémunérations brutes versées aux agents contractuels est ainsi près de trois fois supérieure à celle des titulaires malgré des mesures identiques de revalorisation indiciaire. C'est dans les intercommunalités que les effectifs des agents contractuels ont le plus crû (+ 3,1 %, soit près du double de la moyenne des collectivités). En outre, les parts croissantes de fonctionnaires et d'agents contractuels de catégorie A et B ont un effet inflationniste sur la masse salariale¹⁵⁴.

S'agissant du « bloc communal », les dépenses de rémunérations brutes des personnels non titulaires (+ 6,8 % entre 2023 et 2024) ont augmenté deux fois plus rapidement que celles des personnels titulaires (+ 3,1 %). Pour le « bloc communal » pris dans son ensemble, les effectifs de non-titulaires ont augmenté de 2,1 % (946 097 en moyenne annuelle en 2024), tandis que ceux des titulaires sont restés stables (910 979 en moyenne annuelle). Le rapprochement des évolutions respectives des effectifs et des dépenses indique que la rémunération moyenne des non-titulaires a plus augmenté que celle des titulaires¹⁵⁵. Un constat identique s'applique aux départements et aux régions.

La dynamique des rémunérations des contractuels, prise globalement et individuellement, intervient en l'absence de normes d'encadrement et partant, de maîtrise de leur évolution.

Les employeurs territoriaux émettent le souhait d'un système de rémunération plus équitable en ce qu'il évite une dualité entre les agents titulaires et contractuels, ou entre agents relevant de versants différents de la fonction publique. Ils proposent une méthode et un cadre de pilotage national des mesures salariales qui garantissent une prévisibilité dans l'articulation avec les politiques RH de chaque employeur comme dans le respect de l'équilibre des budgets locaux. Cette logique pluriannuelle pourrait prendre la forme de conférences salariales couplées au calendrier des projets de lois de finances¹⁵⁶.

¹⁵³ Données de la Caisse des dépôts et consignations : fichier des effectifs de personnes physiques cotisant respectivement à la CNRACL et à l'IRCANTEC au 31 décembre et en moyenne annuelle.

¹⁵⁴ En 2022, les agents de catégorie A, fonctionnaires et contractuels, représentaient 13 % des effectifs de la FPT, contre 9 % en 2011. La part de la catégorie B a augmenté de 14 % à 15 % et celle de catégorie C a baissé de 77 % à 72 % (DGAFP, *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2024).

¹⁵⁵ Commune de Watrelos (Nord) déjà mentionnée : en 2023 et 2024, les charges de personnel constituent 67,5 % des charges courantes de la collectivité. La croissance des charges de personnel est principalement liée aux hausses des rémunérations du personnel non titulaire : + 54,5 % entre 2019 et 2024.

¹⁵⁶ Contribution des employeurs territoriaux, chantier *Accès, Parcours et Rémunérations*, octobre 2023.

C - En l'absence de données consolidées nationales, une tendance similaire pour la FPH

Comme évoqué précédemment, et en l'absence de données consolidées fiables, la Cour ne peut que réitérer sa préconisation tendant à mettre en place un outil national de pilotage et de suivi des effectifs et de la masse salariale des établissements publics de santé. Les contrôles des CRC permettent cependant d'illustrer une tendance similaire à celle observée dans la FPT.

Ainsi, au sein du centre hospitalier des quatre villes, la rémunération moyenne¹⁵⁷ (hors charges) du personnel médical contractuel est passée de 45 843 € à 74 058 € entre 2019 et 2024 (+ 62 %), en lien avec la mise en œuvre des nouveaux statuts liés à la réforme de février 2022. Comparativement, les praticiens titulaires ont vu le montant de leur rémunération brute (hors charges) passer de 83 161 € à 112 373 € en moyenne (+ 35 %). La rémunération moyenne des agents contractuels a ainsi progressé presque deux fois plus rapidement que celle des titulaires.

En revanche, s'agissant du personnel non médical, le coût moyen d'un agent contractuel est inférieur à celui d'un agent titulaire. En 2024, le coût moyen hors charge d'un agent en CDI s'est élevé à 38 940 € (29 365 € en 2019) contre 42 643 € (33 083 € en 2019) pour un agent titulaire, soit un écart de 9 %. Plusieurs raisons sont à l'origine de cet écart. Tout d'abord, les titulaires sont plus souvent des agents de catégorie A (36 %), les agents contractuels étant plutôt de catégorie B (42 %). Ensuite, les titulaires ont bénéficié de revalorisations indiciaires au cours de la période sous revue. Enfin, les agents contractuels sont plus jeunes (39 ans en moyenne) que les titulaires (46 ans en moyenne).

Dans la FPT et la FPH, les effets combinés de l'absence de cadre commun en matière de rémunérations des agents contractuels et de l'autonomie de gestion des collectivités et des établissements publics de santé favorisent une augmentation tendancielle des charges de personnels non titulaires généralement supérieure à celle des titulaires.

Compte tenu de la grande hétérogénéité des modalités de rémunération des agents contractuels sur les deux versants, toute tentative de projection financière s'avère à ce stade particulièrement complexe en l'absence d'outils de suivi et de régulation¹⁵⁸.

Une projection financière devrait également intégrer les flux entrants anticipés en CDI ainsi que les taux de transformation des CDD en CDI. Or, ces deux variables ne sont pas documentées, notamment dans les bilans sociaux produits dans les deux versants. Par ailleurs, leur exploitation supposerait la mise en place d'outils de pilotage et de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) qui font largement défaut dans la majorité des collectivités et établissements interrogés dans le cadre de la présente enquête ou contrôlés par les CRC¹⁵⁹.

Malgré son intérêt, une projection distincte des dépenses de rémunération des titulaires et des contractuels est donc difficilement envisageable pour la FPT et la FPH. Il conviendrait de la mener en priorité pour les dépenses de personnel du budget de l'État.

¹⁵⁷ Sommes des coûts salariaux bruts/total des ETP annuel.

¹⁵⁸ Direct par l'encadrement des rémunérations des agents contractuels et indirect par la maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement des collectivités et établissements de santé.

¹⁵⁹ Établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre (Essonne) : absence de programmation en matière de recrutement d'agents contractuels. Centre hospitalier de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (Rhône) et centre hospitalier du Forez (CRC Auvergne-Rhône-Alpes, juillet 2024) : absence de stratégie RH et de pilotage par la définition d'effectifs cibles.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La progression de la place des agents contractuels dans la fonction publique est davantage subie que délibérée. Plusieurs facteurs, tels que l'évolution des comportements des jeunes adultes, les rémunérations, les disparités territoriales, la durée du processus de recrutement, la pression pour fournir rapidement et en continu des agents aux compétences spécialisées, en particulier dans le numérique, se conjuguent pour réduire l'attrait du statut et accroître, en conséquence, la place du contrat dans la fonction publique.

Dans la FPT, les difficultés de recrutement se généralisent pour l'ensemble des collectivités et pratiquement dans tous les champs professionnels. Cette tendance est amplifiée par les départs en retraite et la baisse du nombre de candidats se présentant aux concours. Un constat identique prévaut dans la FPH avec des difficultés de recrutement dans toutes les spécialités, y compris dans les fonctions support, ce qui engendre une augmentation des heures supplémentaires, un recours accru à l'intérim et aux praticiens diplômés hors Union européenne ; ce phénomène est exacerbé par la concurrence du secteur privé.

Le recours aux agents contractuels n'est cependant pas sans contraintes, qu'il s'agisse du processus de recrutement des agents contractuels, des modalités de la rupture de la période d'essai de ces derniers ou de l'obligation d'une réévaluation triennale de la rémunération qui leur est versée. Les processus de recrutement comme les modalités de gestion de cette population doivent être encore davantage formalisés et structurés notamment dans la FPT et la FPH en raison de la multiplicité des employeurs et partant, des pratiques.

L'augmentation du nombre de contractuels bouscule par ailleurs les services et processus RH des employeurs, qui s'interrogent sur l'organisation à mettre en place pour gérer cette population : multiplication des bureaux spécifiques dans les administrations centrales, grande hétérogénéité des modalités d'organisation dans la FPT et dans la FPH (gestion imbriquée avec celle des titulaires ou structures particulières). Le recours aux contractuels, initialement présenté comme une solution aux rigidités du système, s'avère en pratique tout aussi complexe à gérer que le statut de fonctionnaire, voire plus chronophage avec des surcoûts de gestion difficiles à chiffrer, en raison d'une gestion individualisée des agents contractuels. La gestion des deux populations a, de fait, profondément modifié et compliqué le travail des employeurs.

Par ailleurs, les employeurs publics éprouvent des difficultés à évaluer l'impact des agents contractuels sur leurs budgets. Malgré une dynamique des rémunérations plus forte que celle des titulaires, les déterminants de la masse salariale des contractuels restent difficilement évaluables par les employeurs publics en l'absence d'outils de régulation et d'encadrement. Alors que les contractuels sont prépondérants dans les flux entrants, cette situation contribue à l'augmentation des dépenses de personnel dans les trois versants de la fonction publique. La déformation de la composition des effectifs d'agents publics dans le sens d'une part croissante des contractuels justifierait un affinement des prévisions en fonction du statut des agents.

Au regard de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 2. rappeler en 2026 les règles de procédure et de fond applicables au recrutement des agents contractuels par les collectivités territoriales et leurs groupements et par les établissements publics de santé (ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement*

du territoire et de la décentralisation, ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées) ;

- 3. distinguer, dans le projet de loi de finances pour 2027, les fonctionnaires et les contractuels dans la programmation du titre 2 des dépenses du budget de l'État (ministère de l'action et des comptes publics).*
-

Chapitre III

Des voies d'évolution pour adapter la fonction publique au développement de l'emploi contractuel

Les employeurs publics ont peu ou pas anticipé l'évolution de l'emploi contractuel dans leurs effectifs, qu'ils subissent plus qu'ils ne la conduisent ou ne l'organisent, comme cela a été démontré précédemment. Les contraintes courantes de gestion l'ont emporté sur une vision prospective. Pourtant, la mutation en cours est profonde et certainement irréversible.

Selon la Cour, la part des agents contractuels devrait encore augmenter et une telle évolution aura des conséquences sur le modèle de fonction publique : la Cour propose six scénarii d'évolution, dont trois apparaissent plus adaptés à la situation actuelle.

I - Des employeurs publics qui anticipent insuffisamment l'avenir

Comme les employeurs publics ne se projettent pas assez dans l'avenir, la Cour s'est attachée à estimer la part des agents contractuels dans l'emploi public d'ici 2032.

A - Une proportion d'agents contractuels dans la fonction publique qui va probablement augmenter

Les deux méthodes que la Cour a utilisées la conduisent à estimer que la part des agents contractuels dans l'emploi public devrait dépasser le tiers en 2032.

1 - Une projection antérieure de la Cour dépassée, une proportion d'agents contractuels de 30 % en 2033 sur la base du rythme actuel

Dans son rapport de 2020 sur les agents contractuels dans la fonction publique, la Cour avait projeté les effectifs de fonctionnaires et de contractuels à l'échéance de 2027 en retenant un scénario d'évolution, sur dix ans, des populations d'agents titulaires et de contractuels obéissant au même rythme que sur les dix années passées.

Elle avait conclu qu'en 2027, la part des agents contractuels dans la fonction publique dans son ensemble serait de 20 %, ce ratio étant peu ou prou le même dans les trois versants de la fonction publique. Or, en 2024, la part des agents contractuels dans la fonction publique a atteint 24 %.

En prévoyant, sur la période 2026-2033, une évolution des effectifs de titulaires et de contractuels identique aux dix dernières années, les agents contractuels représenteraient, au terme de cette période, le tiers des effectifs totaux. Cette proportion varierait peu selon le versant de la fonction publique considéré.

2 - De nouvelles projections fondées sur divers taux de substitution d'agents contractuels aux titulaires lors de leur départ en retraite

Dans une nouvelle méthode de projection, ici présentée, la Cour s'est fondée sur des taux prévisionnels de départ à la retraite des fonctionnaires¹⁶⁰. Elle a ensuite appliqué trois taux de remplacement correspondant à une hypothèse basse n° 1 (les agents contractuels remplacent un fonctionnaire sur quatre partant à la retraite), une hypothèse intermédiaire n° 2 (les agents contractuels remplacent la moitié des fonctionnaires partant à la retraite) et une hypothèse haute n° 3 (les agents contractuels remplacent les trois quarts des fonctionnaires partant à la retraite).

Dans les hypothèses n° 1 et n° 2, les agents contractuels représenteraient au moins 40 % des effectifs publics. Dans l'hypothèse haute n° 3, ils en représenteraient la moitié.

3 - Une augmentation des recrutements de contractuels dont les effets à moyen et long terme sur la masse salariale sont incertains

L'estimation des effets sur la masse salariale publique des hypothèses précédentes ne peut reposer que sur des bases conventionnelles. La Cour a établi un scénario de référence dans lequel les départs à la retraite des fonctionnaires sont intégralement compensés. Elle a appliqué à ce scénario neutre en volume d'effectifs les taux de remplacement par des agents contractuels retenus dans les trois hypothèses présentées précédemment (soit 25 %, 50 % et 75 %). Pour les valoriser, elle s'est appuyée sur un salaire moyen (net¹⁶¹ et brut¹⁶²) par versant et par statut (contractuels versus fonctionnaires). En ce qui concerne la FPT, elle n'a pas été en mesure de tenir compte de l'impact de la hausse programmée du taux de cotisation à la CNRACL, en raison des incertitudes qui affectent ce dernier.

¹⁶⁰ Pour la FPE et la FPH, un taux de départ à la retraite de 3 % par an a été retenu (il est supérieur de 1 % au taux constaté en 2022 ; dans son rapport sur l'allongement de la vie professionnelle des agents dans la FPE, la Cour a anticipé une augmentation des flux de départs en retraite des agents en poste dans les préfetures (hormis les préfets eux-mêmes) durant la décennie 2020, en moyenne de plus de 30 % par rapport aux années 2018 et 2019. Pour la FPT, ont été retenus des taux de 7 % entre 2023 et 2030 et de 10 % après 2030, en cohérence avec les prévisions du rapport sur la situation financière des collectivités territoriales (Cf. Cour des comptes, *rapport sur les finances publiques locales*, octobre 2024).

¹⁶¹ Le salaire brut s'obtient en ajoutant au traitement indiciaire brut les primes et indemnités diverses.

¹⁶² Le salaire net (de prélèvements sociaux) est le salaire que perçoit effectivement le salarié avant prélèvement de l'impôt sur le revenu. Il s'obtient en retranchant du salaire brut les cotisations sociales salariales, la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS). Les taux et assiettes de cotisation sont identiques, quel que soit le versant. Les cotisations sociales salariales correspondent aux cotisations retraite : 11,1 % du traitement indiciaire et 5,0 % des primes et indemnités au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP). Quelques primes particulières sont soumises aux cotisations du Service de retraite de l'État (SRE) ou de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) : les primes des agents en tenue dans la FPE (indemnité de sujétions spéciales de la police, par exemple), les primes de sujétion des aides-soignants et de feu des pompiers sont soustraites de l'assiette de cotisations RAFP.

Sur ces bases, la Cour a calculé les écarts de dépenses de personnel entre un remplacement à 100 % par des fonctionnaires et selon les trois taux de substitution contractuels/titulaires. Ces écarts sont négatifs, faisant apparaître des économies sur la masse salariale publique.

Tableau n° 2 : impact sur la masse salariale de l'augmentation différenciée du nombre de contractuels (en Md€ par an sur la période 2026-2033)

Taux de remplacement des fonctionnaires par des contractuels	25 %	50 %	75 %
Brut	- 1,4	- 3,3	- 6,0
Net	- 1,2	- 2,8	- 4,6

Source : Cour des comptes

Si les montants des écarts en valeur peuvent paraître élevés, rapportés à la masse salariale publique (hors charges de retraite), soit 244,6 Md€, ils n'en représentent respectivement que 0,3 %, 0,7 % et 1,2 %.

Toutefois ce calcul conventionnel a un caractère indicatif car il repose sur des bases en volume et en niveau de rémunérations qui peuvent évoluer et modifier les tendances actuelles. Tout d'abord, si des mesures de réduction des effectifs étaient prises, elles pourraient infléchir le rapport contractuels/titulaires dans les recrutements. En outre, le niveau de rémunération des contractuels pourrait s'élever en raison de tensions sur le marché de l'emploi ; ce phénomène a déjà été observé par exemple dans la filière numérique. Surtout, le recrutement croissant d'agents contractuels sur des emplois permanents associé à une qualification accrue conduit à une augmentation de la rémunération moyenne des agents contractuels dans leur ensemble, qui ne permet pas de préjuger de gains sur la masse salariale publique.

Lorsqu'on intègre aux dépenses de rémunérations individuelles les cotisations sociales – part employeur, le coût des agents contractuels, à rémunération brute identique, est moindre que celui des fonctionnaires en raison de taux de cotisation - part employeur moins élevés. En effet, en 2025, le taux de cotisation employeur au compte d'affectation spéciale des pensions de l'État représentait 78,28 % du traitement indiciaire brut des fonctionnaires civils, alors que le taux des cotisations patronales des contractuels s'élevait à 12,75 % (salaire sous plafond de la sécurité sociale), à 2,02 % (totalité de la rémunération) et à 12,55 % (pour la part de la rémunération dépassant le plafond de la sécurité sociale), en agrégeant les parts CNAV et IRCANTEC¹⁶³.

À titre d'exemple, un rapport récent de la Cour consacré à la CNIL¹⁶⁴ a montré que pour un euro de rémunération brute versée à un agent contractuel, l'organisme paie onze centimes de cotisations patronales retraite, contre 34 centimes pour un fonctionnaire. À rémunérations brutes égales, ce système incite la CNIL à recruter des contractuels plutôt que des fonctionnaires.

Cet écart va s'accroître pour la FPT et la FPH, sous l'effet de l'augmentation de 12 points du taux de cotisation – part employeur à la CNRACL entre 2025 et 2028.

¹⁶³ Régime de retraite des agents contractuels des trois versants de la fonction publique.

¹⁶⁴ Cour des comptes, *La Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)*, rapport public thématique, à paraître.

Les impacts possibles de la hausse du taux de cotisation des employeurs territoriaux et hospitaliers à la CNRACL

La hausse du taux de cotisation vieillesse des employeurs territoriaux et hospitaliers des agents titulaires affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)¹⁶⁵, par le décret du 30 janvier 2025¹⁶⁶, a pour objectif de résorber d'ici à 2028 le déséquilibre financier croissant du régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers. Elle pourrait cependant avoir pour effet indirect d'influencer les choix de recrutement des employeurs publics et partant, l'arbitrage entre titulaires et contractuels¹⁶⁷.

Le décret précité porte le taux de la cotisation d'assurance vieillesse applicable aux rémunérations versées aux fonctionnaires territoriaux et hospitaliers de 31,65 % en 2024 à 34,65 % en 2025, 37,65 % en 2026, 40,65 % en 2027 et 43,65 % en 2028, soit une augmentation de 12 points au total. Cette hausse est prise en compte, avec d'autres éléments, dans la construction du sous-objectif annuel de dépenses d'assurance maladie relatif aux établissements de santé. S'agissant des collectivités, elle n'est pas compensée. Elle renchérit significativement le coût de l'emploi d'un fonctionnaire pour les employeurs territoriaux pris individuellement.

Toutefois, si ce différentiel est de nature à inciter les employeurs territoriaux et hospitaliers à privilégier le recrutement d'agents contractuels, il n'a pas d'impact notable sur la situation globale des finances publiques. En effet, les flux de cotisations employeurs internes à la sphère publique sont neutres sur la situation d'ensemble des finances publiques. En outre, le niveau de la retenue sur salaire des fonctionnaires (11,1 % pour les trois versants), qui correspond à la part salariale des cotisations, est d'un niveau voisin de la part salariale des cotisations des contractuels (9,7 % en sommant les parts CNAV et IRCANTEC sous plafond de la sécurité sociale en 2025).

B - Une évolution insuffisamment anticipée par les employeurs publics

Les employeurs publics, quel que soit le versant dont ils relèvent, n'anticipent pas assez l'évolution de la part des agents contractuels dans leurs effectifs.

1 - Une FPE qui se projette difficilement dans l'avenir, faute de modèle de prévision fiable

Rares sont les services de l'État ayant défini - ou s'appêtant à définir - une stratégie d'emploi des agents contractuels, comme le montre l'absence de projections à moyen ou long terme dans les ministères rencontrés.

¹⁶⁵ Il existe deux régimes de retraite dans la FPT : le régime CNRACL auquel cotisent les agents titulaires à temps complet ou à temps non complet dès lors que la durée hebdomadaire de travail est supérieure ou égale à 28 heures ; le régime IRCANTEC auquel cotisent les agents non titulaires ainsi que les agents titulaires à temps non complet (dont la durée hebdomadaire de travail est inférieure à 28 heures), les agents titulaires sans droit à pension CNRACL et les élus locaux.

¹⁶⁶ Décret n° 2025-86 du 30 janvier 2025 relatif au taux de cotisations vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

¹⁶⁷ Cf. rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur la situation financière de la CNRACL.

Les ministères chargés des affaires économiques et financières s'apprêtent à lancer un exercice de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) à cinq ans. Cet exercice vise à estimer le nombre de départs, notamment à la retraite, à procéder à une revue des missions et à identifier les besoins en compétences et expertises, notamment à l'aune du déploiement de l'intelligence artificielle. Il s'agit également d'évaluer les besoins en recrutement, tant sur le plan quantitatif que qualitatif. En fonction des résultats de cette évaluation et des besoins identifiés, le ministère envisage d'adapter sa politique de recrutement, notamment en ce qui concerne les agents contractuels.

En revanche, la plupart des autres ministères ne prévoient pas d'établir de projections à cinq ou dix ans sur la place des agents contractuels en leur sein. Les services du Premier ministre estiment qu'il est difficile d'évaluer l'évolution du nombre d'agents contractuels, en raison de la multitude de variables à prendre en compte, notamment les contraintes et besoins spécifiques des services qui recourent massivement à ce type d'agents¹⁶⁸.

Le ministère chargé de la culture, même s'il dispose d'outils de GPEEC pour les titulaires, ne projette pas de les étendre aux agents contractuels. En termes prospectifs, il n'est donc pas en mesure d'évaluer la part des agents contractuels dans les effectifs à échéance de cinq ou dix ans au motif de la difficulté à prévoir les départs en retraite, les évolutions statutaires, les mises en extinction de corps, etc. Le ministère chargé de la culture prévoit toutefois une augmentation du nombre d'agents contractuels, sauf dans certains métiers (conservateurs du patrimoine et des bibliothèques ; encadrement supérieur). Il indique ne pas s'inquiéter de la déformation du ratio titulaires/non-titulaires car il ne privilégie pas le statut et recourt depuis longtemps aux agents contractuels en raison de l'hétérogénéité de ses services et de leurs modes de gestion.

Le ministère chargé de l'intérieur, quant à lui, s'est encore peu mobilisé sur la gestion prévisionnelle des agents contractuels. Il privilégie actuellement l'amélioration de leur gestion par l'accélération du traitement de leurs dossiers, la simplification des procédures ainsi que l'exploitation des possibilités offertes par la LTFP. Il s'interroge également sur l'intérêt de maintenir certains concours pour des corps dont les effectifs sont réduits et qui ne correspondent plus aux attentes des services métiers, ou sur les fonctions devant être pourvues par des titulaires et celles qui pourraient être plus largement occupées par des agents contractuels. Enfin, il envisage d'engager une réflexion sur la carrière des agents contractuels de niveau A qui bénéficient d'une transformation de leur contrat en CDI.

Pour le ministère chargé de l'éducation nationale, le statut reste le socle privilégié de la gestion de ses ressources humaines, ce qui est paradoxal, eu égard à l'ampleur de son recrutement d'agents contractuels. L'objectif principal du ministère est donc d'améliorer l'attractivité du statut, en faisant évoluer les concours, les rémunérations, ainsi que les conditions d'affectation et de mobilité. De fait, le ministère s'est peu interrogé sur la place, croissante et de plus en plus déterminante, des agents contractuels en son sein. Dans son rapport d'octobre 2024 sur *la fonction ressources humaines au ministère de l'éducation nationale*, la Cour a recommandé à ce dernier d'inscrire davantage sa gestion des ressources humaines dans une logique pluriannuelle.

¹⁶⁸ Service d'information du Gouvernement, direction interministérielle du numérique, Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés.

2 - Une absence d'anticipation et de projection de l'emploi contractuel dans la FPT

La FPT est particulièrement éclatée en une multiplicité d'employeurs, ce qui rend difficile la mise en œuvre d'une stratégie d'ensemble. Tant du côté de l'État (DGAFP et DGCL) que des associations d'élus, aucune réflexion prospective n'a été engagée à ce jour en ce qui concerne l'évolution de la place et du rôle des contractuels dans le fonctionnement des services publics locaux au cours des cinq à dix ans à venir.

Si les régions indiquent rester attachées au statut, la plupart confirment qu'elles continueront à recruter des agents contractuels à court et moyen terme¹⁶⁹. Le volume exact des recrutements est difficilement évaluable car il dépendra des besoins des services et de la disponibilité des candidats titulaires. Si certaines régions cherchent à stabiliser le nombre d'agents contractuels, d'autres anticipent une augmentation progressive en raison des difficultés de recrutement de fonctionnaires sur certains postes, d'une attractivité insuffisante des grilles indiciaires de la fonction publique et du besoin de flexibilité pour répondre à des missions spécifiques.

Pour l'association des élus des départements, le basculement vers un autre modèle de fonction publique, en grande partie inspiré du droit du travail, serait engagé, malgré les quelques ajustements statutaires effectués. Dès lors, il conviendrait de s'y préparer.

Bien que le CNFPT dispose de données statistiques dans le cadre de ses missions d'observation de l'emploi public et des compétences, il n'a pas encore réalisé d'études prospectives ou de modélisations quant à l'évolution des agents contractuels dans les effectifs de la FPT¹⁷⁰. En revanche, il anticipe des « sorties massives » dans les prochaines années, même si les effets de la réforme des retraites ne sont pas totalement maîtrisés à ce stade. Ces départs doivent par ailleurs être au regard de la faible appétence des jeunes générations pour le concours¹⁷¹, même si ce constat ne se confirme pas pour les concours de catégorie A+¹⁷².

Ces deux facteurs structurels, sorties massives et moindre attrait des concours d'entrée, pourraient conduire les employeurs territoriaux à adopter une approche toujours plus pragmatique des modalités de recrutement. Ils doivent en tout état de cause conduire à revisiter les modalités des concours.

¹⁶⁹ L'Île-de-France estime que la moitié des agents recrutés dans les prochaines années pourrait être des agents contractuels.

¹⁷⁰ Dans le cadre de ses fonctions d'observation, le CNFPT a inscrit à son programme d'études la question de l'emploi contractuel.

¹⁷¹ A l'instar de la commune de Belfort (CRC Bourgogne-Franche-Comté, octobre 2025), plusieurs collectivités contrôlées indiquent que les agents contractuels en poste ne souhaitent pas forcément passer les concours et préfèrent rester sous contrat.

¹⁷² Le CNFPT n'a pas constaté de baisse du nombre de candidats inscrits sur les différents concours dont il est l'autorité organisatrice sur la période faisant l'objet de la présente enquête (2019/2024). Concernant les cadres d'emploi d'administrateur territorial (675 candidats inscrits en 2019, 1 183 en 2024), d'ingénieur en chef territorial (candidats en 2019, 435 en 2024) et de conservateur territorial du patrimoine (469 candidats en 2019, 756 en 2024), l'établissement constate une augmentation significative sur la période. L'attractivité de la voie externe, pour ces trois cadres d'emplois, reste forte.

3 - Un défaut de projection au sein de la FPH en l'absence d'outils partagés

En l'absence d'outils de suivi, le ministère chargé de la santé n'est pas en mesure d'établir des projections, même si la part des agents contractuels dans les flux de recrutement est en diminution (48 % en 2022 contre une moyenne de 60 % au cours des années précédentes).

Le CNG n'est pas davantage en mesure de se livrer à des projections à cinq ou dix ans quant à la répartition des effectifs entre titulaires et non-titulaires et n'a pas non plus conduit de réflexion spécifique sur le sujet.

À l'instar de la FPT et de certains ministères, la FPH s'inscrit davantage dans une logique de simplification et de rénovation du statut que dans une perspective de dépassement de celui-ci. À la suite de la crise sanitaire, l'enjeu principal serait de préserver le statut, gage de stabilité dans les établissements de santé, ainsi que d'objectivation de la politique des ressources humaines dans un environnement hautement concurrentiel.

II - Des tensions auxquelles le modèle futur de fonction publique devra répondre

Le futur modèle de fonction publique devrait d'abord réduire les tensions potentielles entre agents contractuels et fonctionnaires. Il devrait ensuite préciser la carrière à laquelle les agents contractuels sont susceptibles de pouvoir prétendre. De façon plus générale, il devrait offrir un cadre de gestion rénové, harmonisé et durable qui prend acte d'une dualité irréversible.

A - Les tensions internes aux collectifs de travail liées aux différences de traitement entre fonctionnaires et contractuels

1 - Une pluralité de facteurs de tensions au sein de la FPE

Les tensions entre les agents contractuels et les fonctionnaires concernent les rémunérations, les statuts et les affectations.

Le ministère chargé de l'intérieur fait état de tensions lorsqu'un agent contractuel bénéficie d'une rémunération plus élevée que les titulaires à fonction identique ou que son supérieur hiérarchique, notamment concernant les métiers du numérique. Des tensions peuvent également se manifester entre les agents contractuels récemment embauchés et les agents contractuels plus anciens : les premiers peuvent en effet bénéficier de rémunérations supérieures à celles des seconds.

Les agents du ministère chargé de la culture évoluent dans un environnement particulier. En effet, un cadre de gestion et de rémunération a été établi en 2009 par la circulaire dite « Albanel »¹⁷³. Ce cadre est complété par des protocoles de contrôle conclus avec le contrôleur

¹⁷³ La circulaire n° 2009/012 du 23 juin 2009 relative à la gestion et la rémunération des agents non titulaires du ministère chargé de la culture et de la communication détermine un cadre de gestion et de rémunération des personnels contractuels applicable à tous les services et établissements sous tutelle du ministère.

budgétaire et comptable ministériel près le ministre de la culture. Toutefois, il n'a pas évolué depuis 2009, ce qui suscite des disparités de situations entre les agents contractuels et les fonctionnaires. Une négociation sur le cadre de gestion et de rémunération des personnels contractuels a été ouverte en 2023 avec les organisations représentatives des agents du ministère. Elle n'a pas encore abouti.

Au ministère chargé de l'éducation nationale, des tensions se manifestent dans le monde enseignant entre agents contractuels et titulaires. Elles sont principalement liées à des différences de traitement en matière d'affectation géographique. Pour assurer la continuité du service public, les académies font preuve d'une plus grande souplesse vis-à-vis des demandes des agents contractuels que de celles des titulaires.

2 - Des tensions palpables dans la FPT

De manière générale, la DGCL comme le CNFPT ou les associations d'élus¹⁷⁴ ne disposent pas d'éléments d'appréciation documentés concernant le climat social suscité par la juxtaposition de populations de fonctionnaires et de contractuels. Pour le CNFPT, les différentes formations dispensées ne font pas remonter de problématique particulière. En revanche, certains titulaires peuvent avoir la tentation de vouloir être placés dans une position contractuelle plutôt que statutaire pour des raisons conjoncturelles. Ainsi, des agents titulaires ne remplissant pas les conditions statutaires pour être nommés sur des emplois fonctionnels peuvent privilégier une disponibilité pour y accéder par la voie d'un recrutement direct.

Ces deux catégories d'agents publics coexistent depuis de nombreuses années dans une logique que la coordination des employeurs territoriaux décrit comme « *complémentaire* », la contractualisation étant souvent un préalable à une titularisation ultérieure.

Cependant, la baisse de l'attractivité du concours et des déroulements de carrière offerts dans le cadre statutaire tend à fragiliser les équilibres traditionnels. Il en résulte deux phénomènes : un recours croissant aux contrats sous la contrainte des difficultés de recrutement, conduisant à ce que la moitié des entrées dans la FPT soit le fait d'agents non titulaires ; une concurrence des voies d'accès au contrat et à l'emploi statutaire, qui tendent à devenir alternatives et non plus complémentaires. Le recrutement croissant d'agents contractuels a fragilisé en profondeur les équilibres sur lesquels le système statutaire de promotion interne est gagé jusqu'à présent, notamment en réduisant le nombre de postes ouverts à la promotion interne des fonctionnaires¹⁷⁵. Ce déséquilibre rend « auto-réalisateurs » les discours négatifs sur l'attractivité du fonctionnariat et l'insuffisance des perspectives de promotion.

¹⁷⁴ L'Association des maires de France n'a eu aucun retour sur ce sujet. Pour Régions de France, certains agents contractuels accèdent parfois plus facilement à des postes de niveau supérieur, ce qui peut créer des tensions avec les fonctionnaires. Les intercommunalités interrogées ne font pas état de tensions entre contractuels et titulaires, mais évoquent davantage le découragement de ces derniers.

¹⁷⁵ Selon le centre de gestion de la fonction publique territoriale de la Seine-Maritime (CRC Normandie, juin 2023), la hausse du nombre d'agents contractuels dans la FPT pénaliserait la promotion interne des agents statutaires. Le CDG constate une diminution progressive du nombre de postes ouverts à la promotion interne des fonctionnaires, en particulier dans les filières administrative et technique, qui suscite des « *frustrations* » pour des collectivités présentant des candidats susceptibles d'accéder au grade supérieur.

En l'absence de données quantitatives et qualitatives, la Cour a recueilli, de manière éparse, des retours de collectivités faisant état de situations de concurrence entre les deux populations principalement en matière de rémunération, d'avancement ou de promotion, plus automatiques pour les fonctionnaires, plus souples pour les agents contractuels¹⁷⁶. Par exemple, il est fait état de tensions internes liées au fait que les agents contractuels peuvent être positionnés sur des grades de catégorie B ou A au vu de la seule appréciation de leur expérience professionnelle, tandis que les agents titulaires sont contraints par des règles statutaires, d'application moins rapide, de promotion interne¹⁷⁷.

Dans certaines collectivités, la part croissante des effectifs de non-titulaires, notamment sur les emplois de cadre, peut, à terme, susciter des risques managériaux. Un déséquilibre se crée entre un encadrement devenant majoritairement contractuel et des équipes principalement composées de personnels titulaires, au risque, d'une part, de la bonne compréhension par les cadres des exigences statutaires de gestion du personnel et, d'autre part, d'une crainte des titulaires que l'augmentation du nombre de postes occupés par les agents contractuels ne vienne limiter leurs perspectives de carrière¹⁷⁸.

3 - Des différences de situations entre contractuels et fonctionnaires de plus en plus marquées au sein du secteur hospitalier

a) Les praticiens hospitaliers contractuels

Les établissements publics et privés sont en concurrence pour attirer certains profils, notamment pour les personnels médicaux, avec des effets inflationnistes, voire des dérives, en matière de rémunérations depuis la réforme du statut des praticiens contractuels de 2022¹⁷⁹.

Depuis l'adoption de la loi du 26 avril 2021 (dite « loi Rist »), qui vise à encadrer le recours à l'intérim médical, les intérimaires ne postulent quasiment plus auprès des établissements publics de santé. Ces derniers privilégient davantage le statut de praticien contractuel, réformé par le décret n° 2022-135 du 5 février 2022, qui crée une catégorie unique regroupant les trois anciens statuts de praticien contractuel, praticien attaché et praticien clinicien, mis en extinction en février 2022. La rémunération des praticiens contractuels peut être librement négociée entre le praticien et l'employeur, tout en restant encadrée par un plancher et un plafond de rémunération¹⁸⁰.

Or, les pratiques des établissements restent hétérogènes et les juridictions financières ont constaté que maints contrats excédaient les plafonds¹⁸¹ ou ne respectaient pas les dispositions

¹⁷⁶ Départements des Hauts-de-Seine et de la Haute-Garonne.

¹⁷⁷ Département des Alpes-Maritimes.

¹⁷⁸ Commune d'Angers (CRC Pays de la Loire, 2026).

¹⁷⁹ Décret n° 2022-135 du 5 février 2022 relatif aux nouvelles règles applicables aux praticiens contractuels.

¹⁸⁰ Les émoluments des praticiens contractuels sont fixés par l'annexe III de l'arrêté du 8 juillet 2022 relatif aux émoluments, rémunérations ou indemnités des personnels médicaux, pharmaceutiques et odontologiques exerçant leurs fonctions dans les établissements publics de santé.

¹⁸¹ Centre hospitalier de L'Aigle (CRC Normandie, 2026).

réglementaires : contrats imprécis¹⁸², recours aux contrats de motif 2¹⁸³ pour assurer des vacations de « courte » durée et à des fins d'attractivité financière¹⁸⁴. Ces situations s'inscrivent dans un contexte de rareté des ressources médicales et de concurrence entre les établissements publics et privés en matière de recrutement.

Les praticiens hospitaliers bénéficient d'un entretien professionnel annuel depuis la réforme statutaire de février 2022¹⁸⁵. Pour leur part, les émoluments des praticiens contractuels peuvent comprendre « *une part variable subordonnée à la réalisation des engagements particuliers et des objectifs prévus au contrat et dont le montant est déterminé en fonction de l'expérience du praticien et du niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions* »¹⁸⁶. Ces différences de reconnaissance de la valeur professionnelle entre les titulaires et les contractuels engendrent des tensions au sein des équipes.

Outre le risque d'iniquité, la coexistence, au sein de mêmes équipes médicales, de praticiens dont les missions et l'expérience sont comparables, mais qui n'ont ni le même statut, ni la même rémunération, peut être à l'origine de tensions préjudiciables à la qualité et à la sécurité des soins.

b) Le personnel non médical

Des établissements recrutent sous le statut d'ingénieur hospitalier¹⁸⁷ des agents contractuels, qui exercent des fonctions de nature administrative¹⁸⁸. Ce statut, sans lien avec la nature de l'emploi occupé, leur permet de bénéficier de la prime de technicité¹⁸⁹. Les agents concernés n'exercent pourtant pas de missions qui pourraient justifier une assimilation à ce corps d'emploi technique. Par ailleurs, nombre de contrats comportent l'équivalent des échelons qui seraient ceux de la grille d'ingénieur. Certains avancements sont même accélérés par rapport aux grilles de référence visées par les contrats. Outre leur caractère irrégulier, ces procédés contribuent à évincer et à dévitaliser le corps des attachés d'administration hospitalière.

Selon la FHF, les établissements les plus importants se sont souvent dotés d'un cadrage partiel en matière de recrutement de contractuels, notamment par filières de métier (recherche et numérique notamment). Généralement, la majorité des contrats sont adossés aux grilles de la FPH.

¹⁸² L'article R. 6152-349 du CSP prévoit que les obligations des praticiens contractuels s'expriment en demi-journées et que le contrat doit comporter les obligations de service exprimées en demi-journées.

¹⁸³ Le décret n° 2024-1133 du 4 décembre 2024 relatif au recrutement de praticiens contractuels par les établissements publics de santé en application du 2° de l'article R. 6152-338 du code de la santé publique réserve ces contrats aux cas de difficultés particulières de recrutement ou d'exercice pour une activité nécessaire à l'offre de soins sur le territoire, pour des fonctions nécessitant des compétences hautement spécialisées ou en cas de risque avéré sur la continuité de l'offre de soins sur le territoire.

¹⁸⁴ Centre hospitalier du Forez (Loire) déjà cité. Des différences significatives de traitement peuvent exister par rapport aux titulaires¹⁸⁴.

¹⁸⁵ Décret n° 2022-132 du 5 février 2022 portant diverses dispositions relatives aux personnels médicaux, odontologistes et pharmaceutiques des établissements publics de santé.

¹⁸⁶ Article R. 6152-355 du code de la santé publique.

¹⁸⁷ L'article 2 du décret n° 2024-52 du 30 janvier 2024 portant statut particulier du corps des ingénieurs hospitaliers insiste sur le « caractère technique et scientifique » des fonctions exercées.

¹⁸⁸ CHU de Rouen déjà cité.

¹⁸⁹ L'article 1 du décret n° 91-870 du 5 septembre 1991 relatif à l'attribution d'une prime de technicité aux ingénieurs hospitaliers ne réserve cette prime qu'aux seuls agents titulaires ou stagiaires.

Les agents contractuels bénéficient, chaque année, d'un entretien professionnel qui donne lieu à un compte rendu, afin d'évaluer leur valeur professionnelle. À cette occasion, ils peuvent solliciter une réévaluation de leur rémunération, à la différence des agents titulaires. En effet, la LTFP a introduit depuis 2019 la généralisation de l'évaluation individuelle en lieu et place de la notation. Or, la prime de service était liée à la notation de l'agent. L'arrêté du 24 mars 1967¹⁹⁰ toujours en vigueur prévoit la possibilité pour les fonctionnaires hospitaliers, titulaires et stagiaires, de bénéficier d'une prime de service « liée à l'accroissement de productivité de leur travail », dont le montant varie proportionnellement aux notes obtenues par l'agent. Or, à ce jour, aucun texte n'est intervenu afin de fixer les nouvelles modalités d'attribution de la prime et le dispositif est reconduit d'année en année depuis 2020.

B - Des parcours de carrière des agents contractuels inégalement structurés

Les politiques de maintien dans l'emploi des agents contractuels, de développement des carrières ainsi que l'organisation mise en place pour gérer ces agents varient selon les employeurs publics¹⁹¹.

1 - Le maintien dans l'emploi public d'une large part des agents contractuels

Plusieurs modalités peuvent conduire à maintenir durablement des agents contractuels dans l'emploi public. La première est l'admission à un concours, voie de droit commun d'accès à la fonction publique. La deuxième est la titularisation à titre exceptionnel des agents contractuels justifiant d'une ancienneté suffisante dans des fonctions relevant d'un emploi permanent, en application de l'article L. 352-4 du CGFP¹⁹². La troisième voie, propre à la FPT, passe par la mise en stage direct des agents d'exécution (catégorie C), possible en l'absence de concours organisé, conformément à l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988. La quatrième voie est la conversion du contrat en CDI (« CDIisation »), obtenue, selon les agents, entre la date de première entrée dans la fonction publique et six ans au plus tard après celle-ci.

L'augmentation du nombre d'agents contractuels s'est accompagnée d'une légère diminution de la proportion d'agents contractuels d'une année donnée qui se sont maintenus cinq ans plus tard dans la fonction publique, sous le même statut ou en tant que fonctionnaires¹⁹³. Ainsi, 63 % des agents contractuels travaillant dans la fonction publique à la fin 2011 y étaient encore présents en 2016, sous le même statut ou en tant que fonctionnaires.

¹⁹⁰ Arrêté du 24 mars 1967 relatif aux conditions d'attribution de primes de service aux personnels de certains établissements énumérés à l'article 2 de la loi du 9 janvier 1986.

¹⁹¹ Cf. annexe n° 4.

¹⁹² Les personnes en situation de handicap mentionnées au premier alinéa de l'article L. 131-8 et n'ayant pas la qualité de fonctionnaire peuvent être recrutées en qualité d'agent contractuel dans les emplois de catégories A, B et C pendant une période correspondant à la durée de stage prévue par le statut particulier du corps ou cadre d'emplois dans lequel elles ont vocation à être titularisées. Le contrat peut être renouvelé. Sa durée ne peut excéder celle fixée initialement. Au terme de ce contrat, son bénéficiaire est titularisé, sous réserve qu'il remplisse les conditions de santé particulières le cas échéant exigées pour l'exercice de la fonction.

¹⁹³ *Point stat.*, Les contractuels dans la fonction publique depuis 2011, effectifs et parcours, Pascal Godefroy et Sarah Touz, janvier 2025.

Pour les agents contractuels de 2016, ce taux de maintien dans la fonction publique à cinq ans a légèrement reculé pour s'établir à 61 % en 2021.

Ce taux moyen de maintien à cinq ans dans l'emploi des agents contractuels recouvre de fortes disparités en fonction du versant de la fonction publique. Il est plus élevé dans la FPH : 66 % de ses agents contractuels de 2016 (contre 68 % des agents contractuels de 2011) travaillaient encore dans la fonction publique cinq ans plus tard. Dans la FPT, le taux de maintien a perdu cinq points en cinq ans, passant de 64 % en 2011 à 59 % en 2016. Dans la FPE, il est quasi stable : 60 % parmi les agents contractuels de 2011, 59 % parmi ceux de 2016.

La baisse du taux de maintien dans l'emploi public s'explique en partie par une baisse des titularisations¹⁹⁴ : 38 % des agents contractuels de la FPH de 2016 sont devenus fonctionnaires cinq ans plus tard, soit une baisse de trois points par rapport à 2011 ; ils sont 28 % dans la FPT, soit une baisse de six points ; ils sont 12 % pour la FPE, soit une baisse de cinq points.

Fin 2023, la FPT comptait 1 304 900 fonctionnaires à temps complet, dont 69 800 qui ne l'étaient pas un an plus tôt¹⁹⁵. Parmi ces nouveaux fonctionnaires, recrutés essentiellement sur concours ou sur recrutement direct pour la catégorie C, plus de la moitié étaient contractuels en 2021 (56,4 %). Les anciens contractuels sont devenus presque tous fonctionnaires en 2022 dans le même type de collectivité que celui où ils travaillaient en 2021 (95 %). La quasi-totalité d'entre eux travaillent d'ailleurs dans la même collectivité que celle dans laquelle ils étaient contractuels en 2021 (93 %) ; cette propension est plus élevée dans les syndicats intercommunaux (97,3 %), les régions (97,1 %), ainsi que dans les syndicats mixtes (95,9 %).

Dans la plupart des collectivités, la proportion d'anciens contractuels dans les recrutements de fonctionnaires était comprise entre 50 % et 65 %. Les régions favorisaient le plus le recrutement d'anciens contractuels (70,2 %)¹⁹⁶.

2 - Des politiques hétérogènes de développement des carrières des contractuels

a) Dans la FPE, une gestion des carrières adaptée aux spécificités des ministères

Les ministères tiennent à garder leur autonomie en matière de gestion des agents contractuels. Ainsi, au ministère chargé de l'intérieur, le recrutement d'agents contractuels est un moyen de recruter à terme des fonctionnaires. En effet, en application de l'article L. 411-5

¹⁹⁴ Depuis 1950, 17 plans de titularisation se sont succédé, contribuant à réduire la part des agents contractuels dans les effectifs globaux de la fonction publique. La loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 fixant le statut de la FPE a conduit à la titularisation d'environ 146 000 agents contractuels, la loi n°96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique, dite « loi Perben », à 60 000 titularisations ; la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire, dite « loi Sapin », à près de 44 000 titularisations et la loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, à la titularisation d'environ 40 000 agents contractuels.

¹⁹⁵ *Bulletin d'information statistique de la DGCL*, octobre 2024.

¹⁹⁶ Cette situation est principalement liée au cadre d'emploi des adjoints techniques des établissements travaillant dans les lycées. Ces agents représentent 45,6 % des fonctionnaires des régions et la moitié (49,3 %) des recrutements de fonctionnaires en 2022.

du code de la sécurité intérieure¹⁹⁷, « *l'État peut faire appel à des agents âgés de dix-huit à moins de trente ans, recrutés en qualité d'agents contractuels de droit public pour une période de trois ans, renouvelable une fois par reconduction expresse, afin d'exercer des missions de policiers adjoints auprès des fonctionnaires des services actifs de la police nationale* ». En 2022, le ministère chargé de l'intérieur a recruté 2 901 policiers adjoints ; cette même année, il en employait 7 198. Après une année de service, les policiers adjoints peuvent passer le concours interne de gardien de la paix et devenir fonctionnaire.

Les ministères tiennent à leur autonomie, même en ce qui concerne la rémunération des agents contractuels, comme en témoigne leurs réactions à la mise en place, en janvier 2024, de la grille de rémunération des métiers du numérique fixée par la Première ministre¹⁹⁸. Cette grille a été critiquée par les ministères car elle pouvait entraîner des demandes reconventionnelles des agents contractuels en fonction, réduire le pouvoir de décision des employeurs publics et accroître la concurrence entre eux. Certains ministères ont refusé de la mettre en œuvre.

La grille de rémunération des métiers du numérique a également été critiquée par la direction du budget au motif que les fourchettes de rémunérations sont calculées sur les rémunérations du secteur privé en région parisienne, soumises à forte tension, mais qu'elles s'appliquent sur tout le territoire. Ce choix méconnaît les différences de rémunération fondées sur le coût de la vie plus élevé à Paris qu'en province. Cette direction estime aussi que cette grille dissuade les personnes ayant des compétences numériques de passer les concours de la fonction publique et les incite plutôt à être recrutées en tant qu'agents contractuels.

b) Une absence de cadre de gestion harmonisé dans la FPT

Si les contractuels ont progressivement acquis des droits analogues¹⁹⁹ à ceux des fonctionnaires, l'idée d'offrir une carrière aux contractuels est assez récente. En l'absence de référentiel harmonisé, les conditions d'emploi des contractuels restent hétérogènes en fonction des collectivités et des établissements, soulignant ainsi les limites de ce statut par rapport à celui de fonctionnaire. Le recours accru au contrat installe durablement un double cadre de gestion potentiellement pourvoyeur d'inégalités, notamment en termes de perspectives de carrières et de rémunérations.

Si certaines régions ont défini des règles internes pour encadrer le recrutement²⁰⁰, la rémunération et le renouvellement des contrats, la plupart d'entre elles n'a pas défini de cadre

¹⁹⁷ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043540947.

¹⁹⁸ Circulaire n° 6434/SG du 3 janvier 2024 relative à la politique salariale interministérielle des métiers de la filière numérique.

¹⁹⁹ En matière de congés annuels, maladie, maternité, non rémunérés, proche aidant (article 14-4 du décret n° 88-145). Sous conditions, ils peuvent également accéder à un temps partiel thérapeutique (article 9-1 du décret n° 88-145). Les agents sous CDI peuvent, avec leur accord, être mis à disposition et demander à bénéficier d'un congé de mobilité. En outre, les agents occupant un emploi permanent peuvent obtenir, sur demande, un congé sur rémunération pour suivre un cycle préparatoire à un concours donnant accès à l'un des emplois permanents de fonctionnaires. Les procédures disciplinaires sont identiques à celles des titulaires.

²⁰⁰ Presque toutes les régions ont mis en place des procédures spécifiques : guides internes pour accompagner les services RH dans le recrutement des agents contractuels et processus de sélection structuré.

formalisé. À de rares exceptions près²⁰¹, le même constat vaut pour les autres collectivités et établissements entrant dans le champ de l'enquête de la Cour.

Contrairement à la FPE et à la FPH, l'impossibilité de proposer un CDI en première intention constitue un frein au recrutement et prive les collectivités d'un levier d'attractivité²⁰². Aussi, les collectivités et établissements concluent généralement des contrats de trois ans d'emblée même si d'autres cadencements ont été mis en place pour jauger la motivation des candidats²⁰³.

En principe, la rémunération des agents contractuels repose sur les mêmes grilles que les agents titulaires, en fonction de la catégorie et de la filière du poste afin de ne pas instaurer de différence de traitement entre les deux populations. Lors du recrutement, les employeurs apprécient le niveau de diplôme, l'expérience et les compétences du candidat afin de déterminer sa place dans la grille indiciaire du grade correspondant au poste et lui attribuer un régime indemnitaire en lien avec son groupe de fonction.

Toutefois, dans les faits, les disparités entre collectivités sont manifestes et les dispositifs foisonnants : absence de grille ou de référentiel interne, grille ou référentiel adossés à la grille des fonctionnaires, grille spécifique ou référentiel respectant totalement ou partiellement la grille statutaire en matière d'avancement d'échelon. Si les régions s'appuient sur les grilles indiciaires des fonctionnaires pour déterminer la rémunération des contractuels, certaines ajustent parfois la rémunération à l'embauche selon des référentiels internes²⁰⁴. Dans certains départements²⁰⁵, la convergence contractuels/titulaires est encore plus poussée : recrutements sur la base de grades d'accès au concours ou reclassement comme les titulaires, régimes indemnitaires contractuels/titulaires quasi identiques. Intercommunalités de France indique que des grilles spécifiques peuvent exister dans l'objectif de conserver une cohérence avec celle des titulaires.

En fonction des collectivités, la rémunération de chaque agent contractuel peut faire l'objet d'un examen annuel. Les revalorisations sont proposées en priorité pour les agents dont la situation n'a pas évolué depuis au moins trois ans, selon la valeur professionnelle de l'intéressé. Cette revue régulière garantit le respect de l'obligation²⁰⁶ de réévaluer au moins tous les trois ans la rémunération des agents en CDI ou de ceux en CDD exerçant leurs fonctions de manière continue depuis trois ans auprès du même employeur²⁰⁷.

²⁰¹ Le département de la Haute-Garonne a formalisé une « doctrine de gestion » avec des niveaux de correspondance entre grades pour faciliter les reprises d'ancienneté.

²⁰² Décret n° 2022-1153 du 12 août 2022 modifiant les dispositions générales applicables aux agents contractuels de la FPT.

²⁰³ Le département du Calvados propose par exemple différentes modalités de contrat selon le profil des agents : contrat d'un an pour des agents ayant peu d'expérience ou arrivant sur un poste différent de leurs expériences précédentes ; contrat de trois ans pour les agents expérimentés ; CDI, lorsque l'agent disposait d'un tel contrat dans une autre collectivité ou fonction publique.

²⁰⁴ En Occitanie, un barème interne est appliqué pour fixer l'indice de rémunération au moment du recrutement et lors des renouvellements. En Grand Est, des revalorisations automatiques sont appliquées sur la base des durées d'avancement prévues pour les fonctionnaires, bien qu'il n'y ait pas de grille spécifique. En Centre-Val-de-Loire, des revalorisations d'échelon interviennent automatiquement tous les trois ans.

²⁰⁵ Marne et Seine-et-Marne.

²⁰⁶ Article 1-2 du décret n° 88-145 du 15 février 1988.

²⁰⁷ Le département des Alpes-Maritimes évoque une « harmonisation générale » au sein de la collectivité. Les agents contractuels bénéficient d'une revalorisation de leur rémunération tous les trois ans avec un dispositif qui diffère quelque peu de la grille des titulaires (instauration d'un bonus notamment).

De manière générale, les collectivités n'ont pas mis en place de stratégie formalisée ni d'outils pour proposer un déroulement de carrière aux contractuels²⁰⁸, même s'il convient de relever quelques initiatives²⁰⁹ visant principalement à les accompagner dans la préparation aux concours. Dans la grande majorité des départements par exemple, les dispositions relatives aux agents contractuels n'ont pas été intégrées aux lignes directrices de gestion (LDG) pour conserver une certaine « *souplesse* » et « *agilité* ». D'autres collectivités ou établissements se montrent en revanche favorables à des LDG propres aux agents contractuels afin de leur donner davantage de perspectives de déroulement de carrière²¹⁰.

c) Des pratiques hétérogènes dans la FPH sans suivi d'ensemble

Les personnels contractuels de la FPH sont notamment régis par le décret du 6 février 1991²¹¹, qui reprend les mêmes dispositions que le décret de 1988 encadrant les agents contractuels de la territoriale²¹².

Au motif qu'elle ne gère pas les agents de la FPH, la DGOS n'a pas mis en place d'outils particuliers pour suivre la situation des agents contractuels, ce qui ne permet pas de disposer d'une représentation consolidée des modalités de gestion de cette population par les établissements publics de santé.

La nécessité de réviser les règles de gestion des mobilités se pose avec une certaine acuité. Aussi, une harmonisation des conditions et une meilleure prise en compte des périodes d'activité professionnelle antérieures (public, privé et libéral), divergentes en fonction des corps et cadres d'emplois des trois fonctions publiques, s'impose²¹³.

Selon les employeurs publics, la convergence engagée depuis quelques années des règles applicables entre les agents titulaires et les agents contractuels, notamment en matière de droits à congés familiaux et personnels, et disciplinaire, doit être poursuivie.

Le travail de codification en cours de la partie réglementaire du CGFP, bien qu'à droit constant, a vocation à simplifier et à harmoniser la réglementation, que ce soit au sein de chaque versant comme en inter-versants²¹⁴.

²⁰⁸ Régions de France (absence de stratégie formalisée pour fidéliser les agents contractuels) ou les départements interrogés (Hauts-de-Seine, Alpes-Maritimes, Seine-et-Marne, Haute-Garonne) au sein desquels aucun dispositif d'évolution n'a été mis en place.

²⁰⁹ À l'instar de ce qui est réalisé pour les titulaires, le département de la Haute-Garonne a notamment établi une étude de carrière des agents contractuels sous la forme de projections en matière d'avancement et de perspectives financières.

²¹⁰ Établissement public territorial Grand Orly (Essonne) déjà mentionné.

²¹¹ Décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de la FPH.

²¹² Modalités de recrutement, réévaluation des rémunérations tous les trois ans, entretien professionnel, congés, temps partiel, mobilité, discipline, fin de contrat, rupture conventionnelle et licenciement.

²¹³ À titre d'illustration, pour les professionnels de catégorie C, la reprise d'ancienneté porte sur les trois-quarts des services accomplis en tant qu'agent public contractuel ou sur la moitié des services accomplis en tant que salarié du privé, sachant que le cumul n'est pas autorisé, et qu'il est en conséquence imposé d'opter au cas par cas pour la situation la plus favorable.

²¹⁴ Seuls les livre I et II relatifs respectivement aux droits, obligations et protections, et à l'exercice du droit syndical et au dialogue social, et regroupant quelque 1 867 articles, sont en vigueur depuis le 1^{er} février 2025. Six livres doivent encore être publiés d'ici l'été 2026.

3 - Des efforts variables d'encadrement de la situation des contractuels

a) Des réponses hétérogènes selon les ministères

Les ministères indiquent chercher à éviter que les agents contractuels ne demandent à bénéficier des avantages accordés aux fonctionnaires et vice et versa dans un mouvement permanent d'alignement sur le mieux disant.

Tant que les agents contractuels restaient peu nombreux et occupaient essentiellement des emplois non permanents, c'est surtout le modèle statutaire qui s'est diffusé vers les non-titulaires. Depuis que le nombre de non-titulaires augmente et qu'ils occupent des emplois permanents de l'administration, ils bénéficient d'avantages en termes de rémunération, d'affectation ou de progression de carrière auxquels les titulaires peuvent être sensibles. Les organisations représentatives du personnel se penchent de manière croissante sur les situations comparées des agents contractuels et des fonctionnaires, à fonction équivalente.

Le secrétariat général des ministères chargés des affaires économiques et financières indique veiller à ce que les agents contractuels soient traités de manière individualisée soit lors de leur recrutement, soit lorsqu'ils changent de poste au sein des ministères et ne pas avoir établi de parcours de carrière type en raison de la forte diversité de ce vivier. Toutefois, s'il ne gère pas les carrières des agents contractuels comme celles des fonctionnaires, il veille à ce que les directions puissent recruter des personnels, quels que soient leurs statuts ou leurs régimes d'emploi, ayant les compétences requises pour assurer les missions qui leur sont confiées, et à ce que les directions disposent de leviers pour fidéliser ces agents.

À ce dernier titre, les ministères chargés des affaires économiques et financières proposent plusieurs options : mobilité interne ou dans les fonctions publiques, « CDIisation » anticipée ou renouvellement anticipé, présentation aux concours. Dans ce dernier cas, les agents disposent d'une offre de formation adaptée ainsi que d'un accompagnement personnalisé.

Au-delà, les ministères économiques et financiers disposent d'un cadre commun d'emploi des agents contractuels, concerté avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel près des ministères économiques et financiers, détaillé dans l'instruction de 2021 et mise à jour en 2024 puis 2025, qui tient compte des possibilités ouvertes par la LTFP. Cette instruction présente le cadre général de recrutement, d'accueil et d'emploi des agents contractuels. Elle comprend notamment des grilles de rémunération pour les agents recrutés à la fin de leurs études.

Au ministère chargé des armées, la gestion des agents contractuels civils suit plusieurs principes : construction de politiques salariales par métier, refus des CDI pour les compétences à forte obsolescence ou sans possibilité de parcours de carrière, détachement par simple avenant. Le ministère construit, de fait, une politique salariale des contractuels sur tous les métiers de l'administration (maîtres d'internat, spécialistes du droit, cuisinier, techniciens, etc.).

**Le « quasi-statut » des ingénieurs et cadres technico-commerciaux
et des techniciens technico-commerciaux (ICT-TCT).**

Les ICT-TCT sont employés, dans des domaines techniques spécifiques, par la direction générale de l'armement (DGA) et le service industriel de l'aéronautique (SIAé).

Ils sont recrutés par la voie de contrat à durée indéterminée assorti d'une période d'essai de quatre mois renouvelable une fois.

Dans son référé du 8 septembre 2021 relatif au personnel civil du ministère chargé des armées, la Cour a constaté que le quasi-statut des ICT-TCT était irrégulier au plan juridique et que les modalités de gestion de ces agents étaient peu transparentes.

Le régime des ICT-TCT a été modifié en 2023²¹⁵. Il peut être assimilé à un statut car il détermine précisément les conditions de recrutement, d'emploi, de rémunération et de carrière de ces agents publics.

Le ministère accompagne les agents contractuels. Les agents contractuels « à potentiel » sont repérés et incités à passer les concours du ministère. La gestion des agents contractuels a été assouplie pour faciliter les changements de poste. Un avenant au contrat de travail suffit désormais. Le passage en CDI est autorisé pour les agents dès lors que les directions employeuses peuvent leur construire des parcours professionnels. Mais certaines directions à faibles effectifs, comme la direction générale des relations internationales (DGRIS), sont réticentes à offrir des CDI aux agents contractuels. Le ministère ne conserve pas au-delà de cinq à six ans les agents contractuels qu'il recrute afin de bénéficier de compétences dans le domaine de technologies émergentes à obsolescence rapide (cyber, IA et numérique).

b) Des instruments de régulation à mettre en œuvre dans la FPT et la FPH

L'emploi public territorial et hospitalier s'est fragmenté au cours des dernières années avec une dualité marquée entre titulaires et contractuels. Néanmoins, le régime du contrat est difficilement qualifiable (statut, quasi-statut) en raison de son caractère hybride, empruntant à la fois au statut des titulaires et à des règles pour partie inspirées du droit privé.

En amont (recrutement) et en aval (sortie de l'emploi public), les processus de gestion sont encadrés par le CGFP, laissant peu de latitude aux employeurs publics même si des irrégularités peuvent être constatées. Certaines modalités de gestion, comme le temps de travail, les congés ou la formation, sont quasiment alignées sur le statut des fonctionnaires, ce qui permet, sur le plan du fonctionnement des organisations, de mutualiser la gestion des titulaires et des contractuels. En revanche, la rémunération et les perspectives de carrière comportent des différences marquées. Ces deux critères essentiels ne permettent pas de qualifier le contrat comme un statut ou quasi-statut compte tenu des disparités constatées et de l'individualisation des situations.

Le cadre juridique régissant la rémunération des contractuels territoriaux²¹⁶ et hospitaliers²¹⁷ est défini en des termes particulièrement larges, qui procurent aux employeurs

²¹⁵ Cf. décret n° 2023-1301 du 27 décembre 2023 relatif à certains agents contractuels du ministère chargé des armées en fonction à la direction générale de l'armement et au service industriel de l'aéronautique.

²¹⁶ Décret n° 88-145 du 15 février 1988.

²¹⁷ Décret n° 91-155 du 6 février 1991.

des possibilités importantes de différenciation entre contractuels et entre ces derniers et les titulaires, malgré le resserrement des conditions de rémunération des praticiens contractuels²¹⁸.

Le *statu quo* qui prédomine dans la FPT et la FPH est potentiellement porteur de fragilités notamment sur les collectifs de travail et, *in fine*, sur la capacité à délivrer un service public de qualité. La mise en place de grilles spécifiques aux agents contractuels n'est pas souhaitée ou estimée nécessaire par les administrations concernées²¹⁹. Des arbitrages sont toutefois nécessaires afin d'harmoniser les modalités de rémunération des agents contractuels, d'intégrer ces derniers dans des lignes de gestion qui leur soient propres ou communes avec les titulaires, de leur donner davantage de visibilité sur leurs perspectives de carrière et de renforcer la transparence de la démarche à l'égard des fonctionnaires.

La gestion des carrières des agents recrutés par voie contractuelle en raison de leur expertise soulève la question de leur capacité à évoluer au sein des collectivités et établissements sur d'autres fonctions. En l'absence de candidature ou de réussite aux concours, la conclusion d'un CDI a pour conséquence de figer la situation de l'agent dans un poste et pour une expertise déterminés.

*

**

De manière structurelle, la réponse qui sera apportée à ces différents enjeux est fortement conditionnée par la vision du modèle souhaitable de fonction publique pour les prochaines années. En première analyse, celui-ci pourrait évoluer dans deux directions de sens opposé : une fonctionnarisation des agents contractuels ou une contractualisation de la fonction publique. D'autres voies d'évolution paraissent cependant plus réalistes comme souhaitables.

III - Une dualité durable fonctionnaires – contractuels imposant de transformer l'organisation de la fonction publique

La Cour présente d'abord trois scénarios peu réalistes en l'état avant de les écarter puis trois voies d'évolutions à privilégier²²⁰.

²¹⁸ Décret n° 2024-1133 du 4 décembre 2024.

²¹⁹ La DGCL n'est pas favorable à la mise en place de grilles de rémunération par crainte de rigidifier les conditions d'emploi des contractuels. Elle tient cependant à ce que les rémunérations des contractuels et des fonctionnaires occupant un emploi comparable soient proches. Dans la FPH, même si les pratiques des établissements sont hétérogènes, la DGOS estime que la rémunération des contractuels est généralement cohérente avec les grilles indiciaires des statuts correspondants, dans une logique de travail égal/salaire égal.

²²⁰ Cf annexe n° 5 pour les modalités de mise en œuvre de ces scénarios.

A - Trois scénarios d'évolution régulièrement évoqués mais peu réalistes en l'état

Plusieurs modèles, partiellement mis en œuvre dans d'autres pays européens²²¹, fondés sur des modèles historiques très différents de la tradition française, sont régulièrement évoqués. Ils ont en commun de proposer une organisation de la fonction publique apparemment plus simple et plus lisible, qui ne constitue plus une réponse aux besoins des services publics, ou car ils sont dépassés par les évolutions sociétales en cours ou car, en l'état actuel de la mixité, il ne serait pas réaliste de viser un retour à des modèles uniformes. Cependant, dans les trois modèles proposés, celui qui limiterait l'attribution du statut de fonctionnaires aux seuls agents exerçant des fonctions régaliennes pourrait éventuellement être approfondi comme une voie d'évolution.

1 - L'attribution du statut de fonctionnaires aux seuls agents exerçant des fonctions régaliennes

Un premier scénario pourrait consister à réserver l'application du statut de fonctionnaire aux seuls agents exerçant des fonctions régaliennes. Cette évolution aurait pour objet de tracer une distinction claire entre les fonctionnaires et les agents contractuels. Les disparités de traitement entre fonctionnaires et contractuels seraient alors justifiées par des obligations différentes. Ce scénario soulèverait trois difficultés majeures.

En premier lieu, la définition des critères permettant de distinguer les fonctions régaliennes, de souveraineté ou comportant des prérogatives de puissance publique serait ardue.

Ainsi, parmi les 5,7 millions d'agents publics, environ 700 000 assurent des missions relevant de cette catégorie d'emploi (armées, police, gendarmerie, justice, affaires étrangères)²²². Environ 2,8 millions d'autres agents assurent des services publics fondamentaux, au sens du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel renvoie celui de la Constitution du 4 octobre 1958 (éducation, santé, solidarité, culture)²²³. En conséquence, 2,2 millions d'agents publics assurent d'autres missions, principalement des tâches d'administration ou de gestion.

Retenir un périmètre restreint aux 700 000 agents assurant ou contribuant au sens large à l'exercice de prérogatives de puissance publique conduirait à faire basculer sous contrat public cinq millions d'agents publics (soit environ 87 % du total). Retenir un périmètre plus large, en attribuant le statut de fonctionnaire aux agents occupant des emplois correspondant aux services publics fondamentaux, conduirait à rattacher environ 3,5 millions d'agents au statut, laissant un

²²¹ En Allemagne, aux fonctionnaires régis par un statut de droit public, s'ajoutent des employés et des ouvriers soumis aux règles du droit privé et dont la situation est régie par des conventions collectives.

Au Royaume-Uni, les *civil servants*, terme imparfaitement traduit par celui de « fonctionnaire », sont minoritaires. Ils sont exclusivement affectés dans les administrations centrales des ministères et dans les agences. Les autres agents sont soumis au droit commun du travail et recrutés sans concours. Leur situation est fixée par des conventions collectives issues de la négociation entre les syndicats et les employeurs publics.

²²² 96 000 agents au ministère chargé de la justice, 290 000 dans les armées, 302 000 au ministère chargé de l'intérieur et 4 000 au ministère chargé des affaires étrangères. Encore ces chiffres sont-ils surestimés car une partie de ces agents exercent des fonctions de soutien qui sont détachables des missions régaliennes.

²²³ 1 465 000 agents à l'éducation nationale, 94 000 dans les ministères chargés des affaires sociales, 24 000 à la culture et 1 214 000 dans la FPH. Là encore, ces chiffres sont surestimés car un grand nombre de ces agents exercent des fonctions de soutien qui ne relèvent pas des services publics fondamentaux.

champ contractuel d'environ 2,2 millions d'agents, soit un million de plus que le nombre actuel d'agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique.

Ensuite, un nombre élevé d'emplois correspondant à l'exercice de prérogatives de puissance publique sont actuellement occupés par des agents contractuels, dont certains sont titularisés au terme d'un parcours organisé sur plusieurs années. Ainsi dans les armées, 137 150 militaires sont sous contrat, soit 69 % des personnels militaires (dont 30 % des officiers, 57 % des sous-officiers et 100 % des militaires du rang)²²⁴. Au ministère chargé de l'intérieur, 6 % des policiers et 12 % des gendarmes sont sous contrat ; 3 % des sous-préfets sont contractuels²²⁵. Titulariser ces agents publics dès leur entrée dans la fonction publique conduirait à redéfinir les processus de leur recrutement sans gain avéré pour l'exercice des missions qui leur sont confiés.

Enfin, dans un tel scénario, l'extension du champ du contrat à plusieurs millions d'agents supplémentaires ne permettrait pas en soi d'améliorer l'attractivité de la fonction publique : la perspective de ne jamais être titularisé pourrait même réduire les candidatures aux emplois non régaliens. Cette extension ne fournirait pas non plus de réponse à la question de la concurrence avec le secteur privé, particulièrement aiguë dans la filière hospitalière, ni de visibilité sur les compétences à développer afin d'améliorer l'efficacité du service public. Elle ne simplifierait pas non plus la gestion pour les employeurs publics, qui continueraient à négocier de gré à gré, sans projection sur l'avenir, au détriment de l'égalité de traitement des agents et de la cohésion des services qui continueraient à employer des effectifs mixtes de fonctionnaires et de contractuels.

2 - La fonctionnarisation de tous les agents publics

Un autre scénario consisterait à supprimer tout recrutement d'agents contractuels dans la fonction publique, qui ne serait donc plus composée, à terme, que de fonctionnaires. Ce scénario a, plus encore que le précédent, l'avantage d'être simple et aisément compréhensible par tous : tous les agents publics seraient des fonctionnaires. Comme il n'y aurait plus qu'une seule catégorie d'agents publics, les tensions entre les agents disparaîtraient et les mêmes règles de gestion des ressources humaines seraient appliquées à tous.

Pour « fonctionnariser » les agents contractuels, l'administration pourrait à nouveau recourir aux plans de titularisation auxquels elle a pourtant renoncé depuis plus de dix ans en raison de leur coût et de leur effet de rigidification à long terme des profils, des compétences et des effectifs.

Outre le fait que ce modèle « pur » n'a jamais existé depuis 1945²²⁶, sa mise en œuvre conduirait à rigidifier et isoler la fonction publique. Le recrutement exclusif de fonctionnaires serait difficile alors que le statut présente, chez les plus jeunes notamment, un intérêt limité qui entraîne une baisse d'attractivité de la fonction publique. La fonction publique se priverait également des compétences nécessaires dans certains métiers en tension ou saisonniers et ne pourrait plus faire face à des pics de charge ou à des vacances d'emplois entre deux concours.

²²⁴ Ministère chargé des armées, *rapport social unique 2024*.

²²⁵ Ministère chargé de l'intérieur, *rapport social unique 2022*.

²²⁶ Depuis 1945, les employeurs publics ont toujours fait appel à des contractuels parallèlement à des fonctionnaires.

Toujours faute de compétences internes, elle risquerait de ne plus pouvoir intégrer les évolutions techniques qui interviennent dans les entreprises, auxquelles les usagers sont attachés.

Pour répondre à ces difficultés, il pourrait être envisagé, au moins dans un premier temps, de réserver le statut aux seuls agents occupant des emplois permanents dans la fonction publique et d'autoriser certains ministères, notamment ceux des armées et de l'intérieur, à continuer de pouvoir organiser un parcours de carrière pour leurs agents contractuels leur permettant de devenir fonctionnaires au terme de leur contrat.

Cette solution serait de fait très proche de la situation actuelle, dans laquelle les emplois permanents sont prioritairement pourvus par des fonctionnaires. Elle ne réduirait pas les tensions entre catégories d'agent et ne simplifierait pas les procédures de gestion RH.

3 - L'application du droit du travail à l'ensemble des agents publics

Ce troisième scénario consisterait à basculer l'ensemble des agents contractuels et des fonctionnaires dans le régime de droit commun du travail²²⁷. Plus simple encore en apparence que les deux scénarios précédents, il postule que les agents publics n'ont pas de spécificités irréductibles et qu'ils peuvent donc relever du droit commun. Ce scénario conduirait à supprimer le CGFP et ses textes d'application et à rattacher les agents publics au code du travail. La distinction entre agents publics et salariés n'existant plus, les passages entre le secteur public et le secteur privé seraient facilités. Les tensions liées à la coexistence de deux populations d'agents traités selon des principes et des modalités de gestion différents disparaîtraient.

Ce scénario soulève lui aussi plusieurs difficultés.

Tout d'abord, et c'est le plus important, il nie le fait que les agents publics sont soumis à des sujétions particulières, et qu'à ce titre, il est justifié que leur soient appliquées des règles dérogatoires du droit commun.

Ensuite, si les agents publics ne sont plus régis par le CGFP, mais par le droit du travail, il est peu probable que leur soit uniquement appliqué le socle de règles protectrices que prévoit ce dernier, notamment en matière de carrière et de rémunération. Comme c'est le cas pour les agents des organismes de sécurité sociale, chargés d'une mission de service public, des conventions collectives s'appliqueraient également aux agents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements et des établissements publics de santé. Or, ces conventions collectives propres à la fonction publique seront aussi difficiles à élaborer et à mettre à jour que le CGFP et ses textes d'application. Il est par ailleurs peu probable que les règles qui seront retenues dans ces documents soient moins complexes que celles qui sont en vigueur. Les gains liés au passage du CGFP à des conventions collectives paraissent donc limités.

²²⁷ En Suède, seule une minorité d'agents (militaires, policiers, magistrats et professeurs de l'enseignement supérieur), relève d'un statut. Les autres agents relèvent de conventions collectives négociées par leurs syndicats avec l'agence suédoise des employeurs gouvernementaux. Ces agents ne bénéficient pas de la garantie d'emploi à vie et les règles qui leur sont applicables sont similaires à celles régissant les salariés de droit privé, certains d'entre eux n'ayant cependant pas le droit de grève.

Des agents de la sécurité sociale qui sont satisfaits de relever du droit privé

Presque tous les personnels des organismes du régime général de sécurité sociale (soit environ 300 organismes) sont des salariés de droit privé²²⁸. Ces organismes sont en effet des personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public depuis leur création après-guerre, à l'exclusion des cinq caisses nationales, qui sont des établissements publics administratifs. Les salariés des organismes locaux et nationaux du régime général relèvent de trois conventions collectives (employés et cadres, agents de direction et praticiens conseils).

Les difficultés de gestion des ressources humaines sont liées à la complexité du code du travail, à la sensibilité du dialogue social et à l'existence d'usages créateurs de droits acquis pour les salariés (en matière de temps de travail ou de jours de congé par exemple). L'évolution des cadres de gestion passe par la négociation collective et fait l'objet de compromis avec les représentants des organisations syndicales. Une modification des classifications a ainsi été négociée en 2024 ; elle a connu une issue positive contrairement aux précédentes négociations.

Les salariés sont attachés à leur statut et manifestent un certain agacement quand on les qualifie à tort de fonctionnaires. Leur régime conventionnel est protecteur²²⁹ et leur permet de bénéficier d'un 13^{ème} mois de salaire.

De plus, dans l'éventualité - forte - où les rémunérations seraient alignées par le haut sur le niveau le mieux-disant pour les ex-fonctionnaires et les ex-contractuels de droit public à fonction identique, les dépenses de rémunération pourraient croître significativement.

Par ailleurs, les employeurs publics se retrouveraient plus frontalement en concurrence avec les entreprises du secteur privé sur le marché du travail, et pourraient avoir à faire face à un problème d'attractivité supplémentaire.

Enfin, les règles de déontologie qui encadrent les mouvements de personnel entre les secteurs public et privé devraient évoluer, au risque de les dénaturer.

B - Des voies d'évolution à privilégier

Les voies d'évolution qui suivent partent du constat que le recours aux agents contractuels est désormais incontournable. Elles ne sont pas exclusives les unes des autres, mais pourraient être mises en œuvre conjointement sur tout ou partie des populations d'agents contractuels et de fonctionnaires.

1 - Maîtriser la coexistence des deux populations

Il convient de prendre acte de la dualité du statut des agents publics, en traitant toutefois différemment les agents contractuels en CDI, qui occupent un emploi permanent. Contrairement aux autres agents contractuels, ces agents ont en effet vocation à rester durablement dans la fonction publique.

²²⁸ 145 741 agents sur 152 186 sont en CDI ; 6 445 sont donc en CDD. Les caisses font appels aux CDD pour remplacer les agents absents, en cas d'accroissement d'activité, sur des contrats d'apprentissage ou des contrats de professionnalisation.

²²⁹ Les agents bénéficient de la stabilité de l'emploi même si des licenciements sont possibles essentiellement pour motifs disciplinaires ou insuffisance professionnelle, plus rarement pour licenciement économique ; les carrières sont variées car les caisses ont actuellement pas moins de 80 métiers différents.

Pour que le système soit viable, il conviendrait d'éviter que le nombre d'agents contractuels en CDI ne devienne trop important. En effet, la généralisation des CDI marquerait un changement de logique, qui, à terme, romprait les garanties d'égal accès aux emplois, les systèmes de rémunération et les parcours de carrière, contribuant à d'importants déséquilibres. C'est dans la FPH que la coexistence des deux populations serait la plus difficile, compte tenu du déficit de lisibilité des modalités de rémunération d'ores et déjà induit par un régime indemnitaire d'une particulière complexité.

La place des agents contractuels en CDI variant selon les employeurs publics, il n'est ni possible, ni souhaitable de leur imposer une répartition de leurs effectifs permanents entre agents contractuels en CDI et fonctionnaires ou des quotas d'agents contractuels en CDI.

En revanche, il pourrait être prescrit aux employeurs publics de fixer, dans des lignes directrices de gestion (LDG), les principes d'organisation du recrutement, de la carrière et de la rémunération des agents contractuels, mais aussi des ratios d'emploi contractuel par niveau ou fonction. Ce dispositif pourrait être généralisé aux trois versants de la fonction publique notamment dans la FPT et la FPH.

2 - Moderniser les conditions d'accès à la fonction publique et assouplir les contraintes du statut

La plupart des interlocuteurs, dans les trois versants de la fonction publique et dans les organisations syndicales, rappellent leur attachement au statut de la fonction publique en raison des garanties qu'il apporte tant aux employeurs qu'aux agents publics. C'est ainsi que, dans le cadre de sa contribution au chantier « Accès, parcours, rémunération » d'octobre 2023, la coordination des employeurs publics territoriaux²³⁰ réaffirme « *son attachement au modèle de la FPT, qui concilie ainsi liberté locale de recrutement – traduction de la libre administration des collectivités territoriales - et cadre de gestion national, qu'est le statut et qui garantit entre autres, la continuité, la probité et l'expertise pour les employeurs ainsi que la protection des droits et des devoirs pour les fonctionnaires* ». Dans le cadre d'une enquête réalisée en octobre 2024, les adhérents de l'association des directeurs généraux de France (ADGCF) indiquent souhaiter conserver le statut tout en le modernisant (63 % des répondants) ou en le réformant en profondeur (30 %)²³¹.

Le statut fournit aux employeurs publics une large palette d'instruments de gestion des ressources humaines. Il comprend des dispositions peu connues ou peu utilisées. Ainsi, il est possible de licencier un fonctionnaire titulaire en cas d'abandon de poste, d'insuffisance professionnelle, de refus de trois postes proposés à la fin d'une période de disponibilité ou de refus, sans motif valable lié à l'état de santé, du poste proposé à la fin d'un congé de maladie ; en cas de faute professionnelle grave, le fonctionnaire titulaire fait l'objet d'une procédure disciplinaire, qui peut conduire à sa révocation ou à sa mise à la retraite d'office²³².

²³⁰ AMF – AMRF – APVF – CNFPT – Départements de France – FNCDG – France urbaine – Intercommunalités de France – Régions de France – Villes de France – Collège employeurs du CSFPT.

²³¹ Pour 80 % des répondants, le concours ne certifie plus la compétence et le professionnalisme des agents et, pour 78 % d'entre eux, le statut est un frein au recrutement de certains profils spécialisés.

²³² Cf. CGFP.

À l'heure actuelle, les ponts entre l'emploi contractuel et la position statutaire ont été insuffisamment jetés, pour permettre un accès plus facile à la fonction publique et la rendre plus attractive. Comme le montre la Cour dans son rapport sur *l'accès des jeunes aux emplois de l'État*²³³, le premier levier d'action concerne le recrutement : « *il est prioritaire que la FPE mette en place, sans délai, une stratégie plus ambitieuse visant à renforcer son attractivité auprès des jeunes et à fidéliser ceux qui la rejoignent* ».

Plusieurs mesures sont intervenues ou sont prévues afin de renforcer l'attractivité de la fonction publique auprès des jeunes. Ainsi, la DGAFP a prévu de revoir le format et les attendus des concours de la fonction publique pour les professionnaliser ; elle a ouvert en septembre dernier un nouveau site de l'institut régional d'administration (IRA) de Lille à Nanterre afin de susciter davantage de candidatures au concours des IRA en région parisienne ; elle a réduit les délais entre l'ouverture du concours, la proclamation des résultats et l'entrée en formation ; elle mène un travail interministériel sur la professionnalisation des épreuves des concours. Une démarche similaire est en cours pour le versant territorial.

Au-delà, la DGAFP envisage le recrutement d'agents contractuels ou d'apprentis dans la fonction publique comme une étape préalable au recrutement de fonctionnaires en étendant par exemple à d'autres ministères la pratique suivie par le ministère de l'intérieur pour les gardiens de la paix ou les gendarmes, qui sont d'abord employés en qualité d'adjoints de sécurité ou de gendarmes adjoints volontaires, en incitant les agents contractuels à passer les concours de fonctionnaires et en facilitant leur intégration individuelle dans les corps, sans recourir à des plans collectifs de titularisation. Elle étudie également la possibilité de détacher les agents contractuels, au-delà d'une certaine ancienneté et sous certaines conditions, dans un cadre statutaire, puis de les titulariser dans ce cadre à l'issue d'une période de détachement.

D'autres pistes pourraient être envisagées : ouverture du troisième concours aux candidats justifiant de l'exercice pendant une durée déterminée, d'une ou plusieurs activités professionnelles quelle qu'en soit la nature, en tant que salarié ou agent public ; nomination directe dans un grade d'avancement des lauréats aux concours (ou de recrutement sans concours) justifiant d'une expérience professionnelle dans des emplois de même niveau ou de même nature que celui des corps concernés ; organisation de concours externes spéciaux pour l'accès à certaines écoles ou certains organismes assurant la formation de fonctionnaires ; ouverture de concours réservés aux apprentis dont les qualifications acquises pendant leur apprentissage correspondent aux missions relevant des corps qu'ils souhaitent intégrer.

Les interlocuteurs institutionnels, tant de la FPT que de la FPH₂, plaident quant à eux pour une adaptation du statut en termes d'accès à la fonction publique, avec davantage de recrutements sur titres, la mise en place de comités de sélection, la suppression des concours pour l'accès aux métiers réglementés, des procédures allégées de titularisation pour des agents contractuels en poste justifiant d'une manière de servir satisfaisante, allant au-delà des améliorations notables mises en œuvre en 2022 par des décrets propres à chacun des versants de la fonction publique²³⁴.

²³³ Cour des comptes, *L'accès des jeunes aux emplois de l'État, une stratégie à construire*, observations définitives, juin 2025.

²³⁴ Décret n° 2022-1153 du 12 août 2022 modifiant les dispositions générales applicables aux agents contractuels de la fonction publique territoriale et décret n° 2022-820 du 16 mai 2022 modifiant les dispositions générales applicables aux agents contractuels de la fonction publique hospitalière.

L'exemple de la refonte du concours d'accès au corps des attachés d'administration hospitalière (AAH)

Considéré comme l'un des premiers freins à l'attractivité du corps, le concours en vigueur jusqu'en 2024 se caractérisait par la chute drastique du nombre de candidats depuis près d'une décennie (241 en 2023 contre 869 en 2015) et une augmentation du nombre de contractuels tendant à rattraper le nombre de titulaires (respectivement 2 511 et 2 575 professionnels²³⁵).

La réforme adoptée le 24 mai 2024²³⁶, qui est entrée en vigueur pour la session 2025 du concours, vise à rapprocher les épreuves écrites et orales de celles des concours des attachés de l'État et de la FPT tout en les simplifiant :

- réduction de trois à deux du nombre d'épreuves d'admissibilité (suppression de l'épreuve de composition et création d'une épreuve de questions à réponses courtes) ;
- diminution du nombre d'épreuves d'admission de quatre (dont une facultative) à une épreuve sous la forme d'un entretien avec le jury (suppression de l'interrogation portant sur un sujet au choix, de l'épreuve de langue vivante et de l'épreuve facultative).

D'autres travaux et réflexions sont en cours pour aligner le corps des AAH sur celui des attachés d'administration de l'État et des attachés territoriaux, s'agissant notamment du régime indemnitaire (passage au RIFSEEP).

Le recrutement n'est pas le seul levier à utiliser pour renforcer l'attractivité de la fonction publique. Comme vient de le montrer une enquête sur les principaux leviers et freins d'attractivité de l'emploi public local²³⁷, parmi les facteurs mis en avant pour motiver le choix des répondants à rejoindre l'emploi public, la possibilité de télétravailler arrive en première position (critère cité à 65 %), devant le service de l'intérêt général (59 %), la stabilité de l'emploi (37 %), l'intérêt et la diversité des métiers (33 %), les conditions de travail (24 %) et, plus loin encore, la bonne ambiance qu'inspire la perspective d'un emploi dans une collectivité (12 %). À l'inverse, des salaires trop bas, des progressions de salaires trop faibles, mais aussi des évolutions de carrière globalement jugées trop rigides sont un frein à l'emploi dans une collectivité.

Pour réduire ces rigidités, plusieurs mesures pourraient être envisagées, dont l'élargissement des modalités de promotion interne des fonctionnaires en supprimant le contingentement obligatoire entre recrutements par concours et postes proposés à la promotion interne, l'ajout d'un cas d'inscription sur la liste d'aptitude correspondant à la validation d'une action de formation professionnelle certifiante et la pérennisation de la rupture conventionnelle.

Parallèlement, des mesures devraient viser à améliorer le régime applicable aux agents contractuels. Les régions insistent sur la nécessité de réduire la précarité des agents contractuels, tout en simplifiant les processus administratifs²³⁸. Elles proposent de réduire le délai de passage

²³⁵ Données SIASP INSEE 2020.

²³⁶ Arrêté du 24 mai 2024 modifiant l'arrêté du 15 février 2012 fixant la composition du jury, le programme, la nature des épreuves et les modalités d'organisation des concours d'accès au cycle de formation des élèves attachés d'administration hospitalière.

²³⁷ Villes de France, *Les principaux leviers et freins d'attractivité de l'emploi public local*, juillet 2025.

²³⁸ Réduction du délai de passage en CDI de 6 à 3 ans ; assouplissement des règles de rupture des contrats ; simplification du renouvellement des contrats des agents contractuels, notamment en supprimant la remise en concurrence requise au terme du premier contrat ; meilleur encadrement de la rémunération par l'instauration de grilles indiciaires spécifiques aux contractuels ainsi que par une harmonisation des pratiques de revalorisation ; révision des épreuves des concours pour les rendre plus professionnelles.

en CDI de six à trois ans, d'assouplir les règles de rupture des contrats, de simplifier le renouvellement des contrats des agents contractuels, notamment en supprimant la remise en concurrence requise au terme du premier contrat, un meilleur encadrement de la rémunération par l'instauration de grilles indiciaires spécifiques aux contractuels et une harmonisation des pratiques de revalorisation, la révision des épreuves des concours pour les rendre plus professionnelles.

La DGCL, quant à elle, est favorable à une simplification des procédures de renouvellement de contrat et à une convergence des rémunérations des agents contractuels et des fonctionnaires occupant un emploi comparable.

Pour leur part, les représentants de la FPH proposent des mesures de régulation des parcours de carrière des deux populations (renforcement des dispositifs d'accompagnement des reclassements, dynamisation et fluidification des dispositifs de promotion interne), du système de rémunération (visibilité pluriannuelle sur les mesures nationales, rééchelonnement des grilles indiciaires, encadrement de la rémunération des agents contractuels, adaptation du RIFSEEP à la FPH, finalisation de la réforme du régime indemnitaire des cadres supérieurs de la FPT et de la FPH), de gouvernance et de pilotage (travail de consolidation des données en matière d'emploi public à l'échelle nationale et coordination des politiques d'emploi public au niveau territorial).

3 - Tendres vers un cadre de gestion commun aux fonctionnaires et aux contractuels grâce à la négociation collective

a) Un cadre juridique propice à la mise en œuvre d'une telle proposition

En application de l'article 14 de la LTFP, l'ordonnance du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique²³⁹ vise à « *promouvoir un dialogue social de qualité et de proximité en donnant les moyens aux acteurs de terrain de trouver les solutions collectives les plus adaptées aux enjeux des territoires et des services publics* »²⁴⁰. Elle a été déclinée pour la FPE dans un guide élaboré par la DGAFP et mis à jour en 2025²⁴¹.

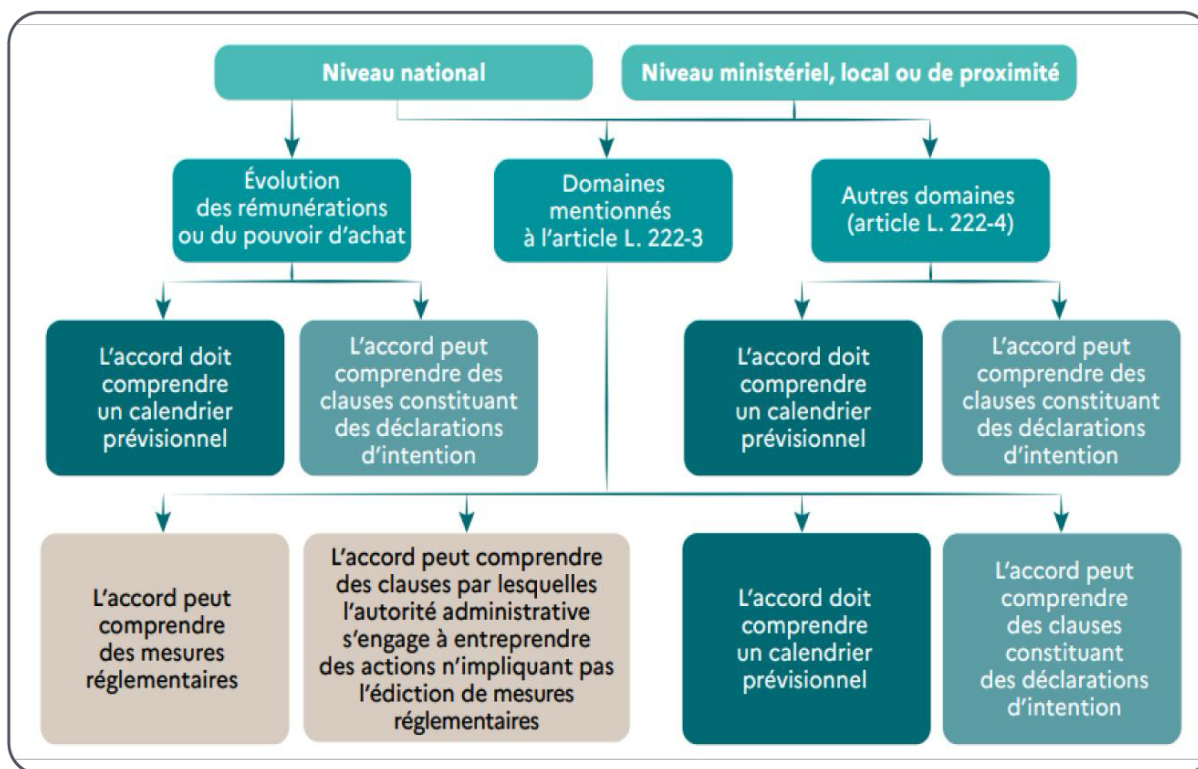
La réforme de la négociation collective dans la fonction publique a pour objectifs de rendre le dialogue social plus constructif, de développer une véritable culture de la négociation et de favoriser un changement des pratiques du dialogue social en donnant, pour la première fois dans la fonction publique, une portée juridique à certaines clauses des accords.

L'ordonnance de 2021 a ouvert le champ de la négociation collective, qui est désormais élargi, comme le montre le schéma suivant.

²³⁹ Ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique.

²⁴⁰ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-174 du 17 février 2021 relative à la négociation et aux accords collectifs dans la fonction publique.

²⁴¹ DGAFP, *Guide de la négociation collective dans la fonction publique de l'État - Mode d'emploi de la conclusion d'accords collectifs*, 2025.

Schéma n° 1 : champ de la négociation collective dans la fonction publique

Source : DGAFP

Plusieurs domaines ont déjà fait l'objet de négociations collectives. Avant même la publication de l'ordonnance du 17 février 2021, plusieurs accords concernant par exemple l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ou la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations, avaient été conclus²⁴². Depuis février 2021, deux accords sur la protection sociale complémentaire des agents de l'État²⁴³ et un autre sur le télétravail dans la fonction publique²⁴⁴ ont été signés.

Par la négociation collective, les employeurs publics pourraient fixer des règles de gestion RH communes aux agents contractuels et aux fonctionnaires comme cela se pratique dans le secteur privé avec les conventions collectives. Les questions statutaires propres aux fonctionnaires et celles relatives aux contrats des agents contractuels continueraient quant à elles à être régies par des dispositions législatives et réglementaires. Parmi les règles applicables aux agents publics, seraient ainsi mieux distinguées celles ayant trait à leur régime juridique de celles applicables à leurs conditions d'emploi.

²⁴² Cf. exemples d'accords antérieurs à la réforme de la négociation collective de 2021.

²⁴³ Cf. accord interministériel du 26 janvier 2022 relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la FPE et accord interministériel du 20 octobre 2023 relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance (incapacité de travail, invalidité, décès) dans la FPE.

²⁴⁴ Cf. accord relatif à la mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique.

b) Vers une nouvelle architecture de fonction publique ?

Sur la base de cette négociation collective, un nouveau dispositif pourrait être envisagé, qui faciliterait le rapprochement avec la situation des contractuels, en donnant une pleine portée à la distinction du grade et de l'emploi tout en préservant le système de carrière.

Les fonctionnaires pourraient appartenir, non plus à des corps au sens statutaire du terme, mais à des « cadres de fonctions » déterminés à partir de grandes filières professionnelles, comportant eux-mêmes plusieurs niveaux de fonctions. Dans ce cadre, les emplois pourraient être occupés indifféremment par des fonctionnaires appartenant à un cadre de fonction ou par des agents contractuels ce qui favoriserait, par ailleurs, les mobilités intra et inter fonctions publiques.

Sur la base des filières métiers et cadres de fonctions déjà existants dans la FPT et la FPH, le dispositif pourrait aboutir à la détermination d'un nombre de cadres de fonctions plus réduit que le nombre de corps actuels.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Les agents contractuels sont désormais durablement installés dans la fonction publique au sein de laquelle ils occupent des fonctions pérennes. De facto, la fonction publique est composée de deux populations, dont la première, celle des agents contractuels, est en augmentation, et la seconde, celle des fonctionnaires, stagne ou baisse.

La présence accrue des contractuels dans les effectifs engendre des tensions entre les titulaires et les contractuels mais également entre contractuels notamment en matière de rémunérations et de perspectives de carrière.

Jusqu'à présent, les employeurs publics subissent l'augmentation du nombre d'agents contractuels plus qu'ils ne la choisissent et se sont peu projetés dans l'avenir afin d'anticiper les conséquences de cette évolution, faute d'outils de prévision adaptées. Ils ont avant tout privilégié l'amélioration de leur organisation et de leurs processus de gestion, afin de traiter plus rapidement les dossiers, notamment de recrutement, des agents contractuels.

Pour pallier ce manque d'anticipation des employeurs publics, la Cour a réalisé deux projections à l'horizon 2033. La première actualise la projection faite, en 2020, dans son rapport sur les agents contractuels dans la fonction publique²⁴⁵ ; la seconde se fonde sur les taux prévisionnels de départ à la retraite des fonctionnaires et des taux de remplacement des partants par des agents contractuels. Quelle que soit la projection retenue, à l'horizon 2033, les agents contractuels devraient représenter au moins le tiers des agents publics, voire plus de la moitié si les tendances à l'œuvre venaient à accélérer. En revanche, l'impact sur la masse salariale du remplacement de fonctionnaires par des contractuels resterait assez faible.

Cette évolution aura de profondes conséquences sur le modèle français de fonction publique. Elle appelle une réduction des tensions constatées entre les deux populations, liées à des suspicions d'inégalité de traitement.

Si trois scénarios sont peu réalistes (un statut réservé aux fonctions régaliennes, une fonctionnarisation généralisée des agents publics, un basculement de l'ensemble des agents publics dans le régime privé de droit commun), trois voies d'évolution paraissent davantage envisageables : organiser la coexistence des deux populations ; moderniser les conditions d'accès à la fonction publique ; aller vers un cadre commun par la négociation collective.

Au regard de ces constats, la Cour formule la recommandation suivante :

- 4. En commençant par la fonction publique de l'État, définir en 2027 une doctrine d'emploi des agents contractuels s'inspirant des scénarios d'évolution de la fonction publique exposés dans le présent rapport (ministère de l'action et des comptes publics).*

²⁴⁵ Cour des comptes, *Les agents contractuels dans la fonction publique*, Rapport public thématique, septembre 2020.

Liste des abréviations

AAH	Attaché d'administration hospitalière
ADGCF	Association des directeurs généraux de France
AESH	Accompagnant d'élèves en situation de handicap
AMF	Association des maires de France
ATIH	Agence technique de l'information sur l'hospitalisation
BDS	Base de données sociales
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CDD	Contrat à durée déterminé
CDG	Centre de gestion
CDI	Contrat à durée indéterminé
CFDT	Confédération française démocratique du travail
CFE-CGC	Confédération française de l'encadrement - confédération générale des cadres
CGFP	Code général de la fonction publique
CGT	Confédération générale du travail
CH4V	Centre hospitalier des quatre villes
CHU	Centre hospitalier universitaire
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNG	Centre national de gestion
CNGPH	Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de la direction de la fonction publique hospitalière
CNIL	Commission nationale de l'informatique et des libertés
CNRACL	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
CRC	Chambre régionale des comptes
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CRPE	Concours de recrutement de professeurs des écoles
CSG	Contribution sociale généralisée
CSP	Code de la santé publique
D3S	Directeurs d'établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux
DAE	Direction des achats de l'État
DGA	Direction générale adjointe / direction générale de l'armement
DGAFP	Direction générale de l'administration et de la fonction publique
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGOS	Direction générale de l'offre de soins
DH	Directeur d'hôpital
DIESE	Délégation interministérielle à l'encadrement supérieur de l'État
DINUM	Direction interministérielle du numérique
DITP	Délégation interministérielle de la transformation publique

DRH	Directeur des ressources humaines
DS.....	Directeurs des soins
DSAF	Direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre
DSN.....	Déclaration sociale nominative
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
EPHAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
EPSM	Établissement public de santé mentale
ETPR.....	Effectif temps plein rémunéré
FA-FP.....	Fédération autonome de la fonction publique
FHF	Fédération hospitalière de France
FNCDG	Fédération nationale des centres de gestion
FO.....	Force ouvrière
FPE.....	Fonction publique de l'État
FPH	Fonction publique hospitalière
FPT.....	Fonction publique territoriale
FSU	Fédération syndicale unitaire
GPEEC	Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences
HPST.....	Loi du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires
ICT-TCT	Ingénieurs et cadres technico-commerciaux et des techniciens technico-commerciaux
IDE	Infirmiers diplômés d'État
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
INSP.....	Institut national du service public
IRA.....	Institut régional d'administration
IRCANTEC.....	Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques
LTFP	Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique
MTFP	Ministère de la transformation et de la fonction publique
PACTE	Parcours d'accès aux carrières de la fonction publique
PADHUE.....	Praticiens à diplôme hors Union Européenne
PH.....	Praticien hospitalier
RAFP.....	Régime de retraite additionnelle de la fonction publique
RH	Ressources humaines
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SAE	Statistique annuelle des établissements de santé
SGMAS	Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales
SGMEF	Secrétariat général des ministères économiques et financiers
SGMEN.....	Secrétariat général du ministère de l'éducation nationale
SPM.....	Services du Premier ministre
SRE	Service des retraites de l'État
STAé	Service technique de l'aéronautique
UNSA.....	Union nationale des syndicats autonomes

Annexes

Annexe n° 1 : renvois des chambres régionales des comptes (CRC).....	100
Annexe n° 2 : dispositions relatives aux agents contractuels prévues par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.....	102
Annexe n° 3 : points communs et divergences entre le statut de fonctionnaire et le régime d'agent contractuel	104
Annexe n° 4 : mesures d'accompagnement à la mise en œuvre des scénarios d'évolution de la fonction publique	106

Annexe n° 1 : renvois des chambres régionales des comptes (CRC)

CRC	Collectivités et établissements	Nombre de collectivités et établissements
Auvergne-Rhône-Alpes	<ul style="list-style-type: none"> - Centre hospitalier spécialisé de Saint-Cyr-au-Mont-d'Or (Rhône) ; - Centre hospitalier Forez (Loire). 	2 établissements de santé
Bourgogne-Franche Comté	<ul style="list-style-type: none"> - Commune de Belfort (Territoire de Belfort) ; - Commune de Dijon (Côte d'Or) ; - Commune de Maîche (Doubs) ; - Commune de Montbéliard (Doubs) ; - Commune de Valdahon (Doubs). 	5 communes
Bretagne	<ul style="list-style-type: none"> - Communauté d'agglomération de Lannion (Côtes d'Armor) ; - Brocéliande communauté (Ille-et-Vilaine) ; - Communauté de communes Couesnon Marches de Bretagne (Ille-et-Vilaine) ; - Communauté de communes Saint Méen Montauban (Ille-et-Vilaine) ; - Commune de Guingamp (Côtes d'Armor) ; - Commune de la Baussaine (Ille-et-Vilaine) ; - Commune de la Roche-Bernard (Morbihan) ; - Commune de Le Quiou (Côtes d'Armor) ; - Commune de Moncontour (Côtes d'Armor) ; - Commune de Moulins (Ille-et-Vilaine) ; - Commune de Plouharnel (Morbihan) ; - Commune du Tour-du-Parc (Morbihan) ; - Centre hospitalier de Fougères (Ille-et-Vilaine) ; - Centre hospitalier de Lannion (Côtes d'Armor) ; - Centre hospitalier Marches de Bretagne (Ille-et-Vilaine) ; - Centre hospitalier de Penthièvre (Côtes d'Armor). 	<p>8 communes</p> <p>4 groupements de communes</p> <p>4 établissements de santé</p>
Centre-Val de Loire	<ul style="list-style-type: none"> - Commune de Romorantin-Lanthenay (Loir-et-Cher) ; - Établissement public de santé mentale Georges Daumezon (Loiret). 	<p>1 commune</p> <p>1 établissement de santé</p>
Hauts-de-France	<ul style="list-style-type: none"> - Commune de Provin (Nord) ; - Commune de Marchiennes (Nord) ; - Commune de Wattrelos (Nord) ; - Syndicat mixte de transports urbains de la Sambre (Nord) ; - Centre hospitalier de Péronne (Somme). 	<p>3 communes</p> <p>1 syndicat</p> <p>1 établissement de santé</p>
Île-de-France	<ul style="list-style-type: none"> - Établissement public territorial Grand-Orly Seine Bièvre (Val de Marne) ; - Communauté d'agglomération Paris-Saclay ; 	<p>3 groupements de communes</p> <p>1 commune</p>

CRC	Collectivités et établissements	Nombre de collectivités et établissements
	<ul style="list-style-type: none"> - Communauté d'agglomération de Saint-Quentin-en-Yvelines (Yvelines) ; - Commune de Massy (Essonne) ; - Centre hospitalier des Quatre Villes. 	1 établissement de santé
Normandie	<ul style="list-style-type: none"> - Centres de gestion de la Manche, de la Seine Maritime, de l'Eure, de l'Orne et du Calvados ; - Commune de Démouville (Calvados) ; - Commune du Havre (Seine Maritime) ; - Commune de Coutances (Manche) ; - Départements de l'Eure et du Calvados ; - Groupement de coopération sanitaire des instituts de formations paramédicales du groupement hospitalier de territoire « Les collines de Normandie » (Orne) ; - Centre hospitalier de l'Aigle (Orne) ; - Groupement hospitalier du Havre ; - Centre hospitalier universitaire de Rouen ; - Centre hospitalier intercommunal d'Alençon-Mamers (Orne). 	<p style="text-align: center;">5 centres de gestion</p> <p>5 établissements de santé et groupements de coopération sanitaire</p> <p style="text-align: center;">3 communes</p> <p style="text-align: center;">2 départements</p>
Provence-Alpes-Côte d'Azur	<ul style="list-style-type: none"> - Commune de Cagnes-sur-Mer (Alpes-Maritimes) ; - Commune de Nice (Alpes-Maritimes) ; - Commune d'Éguilles (Bouches-du-Rhône) ; - Commune d'Aubagne (Bouches-du-Rhône) ; - Commune de Rognac (Bouches-du-Rhône) ; - Commune de la Seyne-sur-Mer (Var) ; - Commune de Bédarrides (Vaucluse) ; - Établissement public de coopération culturelle Opéra Toulon Provence Méditerranée (Var) ; - École supérieure d'art d'Avignon (Vaucluse) ; - Opéra Nice Côte d'Azur (Alpes-Maritimes). 	<p style="text-align: center;">7 communes</p> <p>3 établissements publics</p>
Pays de la Loire	<ul style="list-style-type: none"> - Commune d'Angers (Maine-et-Loire). 	1 commune
Total	<ul style="list-style-type: none"> - 9 CRC - 2 départements - 8 groupements de communes - 29 communes - 5 établissements publics territoriaux - 14 établissements publics de santé. 	

Annexe n° 2 : dispositions relatives aux agents contractuels prévues par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique

Un des objectifs poursuivis par la LTFP du 6 août 2019 a consisté à développer le recrutement d'agents contractuels dans l'emploi public, en étendant les dérogations au principe d'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires.

Cet objectif répondait à la nécessité de faire face à des enjeux d'attractivité de la fonction publique, notamment dans les filières en tension, ou dans des territoires où les services publics connaissent des difficultés de recrutement. Le développement du recrutement des agents contractuels devait également contribuer à l'évolution des métiers de la fonction publique, aux nouvelles demandes des usagers et à l'amélioration de la capacité d'innovation du service public.

Il est apparu nécessaire de pouvoir recruter de manière plus souple des personnes spécialisées, pour le développement de projets ou d'opérations identifiés, par exemple informatiques ou immobiliers, dont la durée peut s'avérer incertaine, afin de contribuer à la réduction du recours à des prestataires externes.

Par ailleurs, la problématique des carrières des agents contractuels a principalement abouti à deux réflexions. La première portait sur l'opportunité d'élargir le recours au CDI en primo-recrutement afin de sécuriser la situation des agents contractuels et rendre les contrats attractifs, notamment dans les filières exigeant des compétences spécialisées. La seconde réflexion concernait la question de l'accès des agents contractuels à l'encadrement supérieur de la fonction publique, à la fois pour leur offrir l'opportunité de construire des parcours professionnels ascendants, mais également afin de permettre l'accès à des fonctions à responsabilité à des profils issus du secteur privé, porteurs d'expériences répondant aux évolutions de l'action administrative.

La loi de transformation de la fonction publique a mis en place un certain nombre de dispositifs destinés à favoriser la mobilité et accompagner les transitions professionnelles des agents publics, tout en simplifiant la gestion des ressources humaines.

Tout d'abord, plusieurs dispositions visent à favoriser le recrutement d'agents contractuels, dont les principales sont les suivantes :

- création d'un nouveau type de contrat à durée déterminée, n'ouvrant droit ni à contrat à durée indéterminée ni à titularisation, mais permettant de recruter un agent pour mener à bien un projet ou une opération, pour une durée minimale d'un an et maximale de six ans, sans que le terme ne soit initialement fixé (contrat dit « de projet ») ;
- élargissement des cas de figure de recrutement dérogatoire d'agents contractuels sur des emplois permanents dans la FPE. Il est désormais possible de recruter ces agents sur des emplois permanents pour toutes catégories lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, notamment lorsqu'il s'agit de fonctions nécessitant des compétences spécialisées techniques ou nouvelles, ou lorsque l'autorité de recrutement n'est pas en mesure de pourvoir l'emploi par un fonctionnaire présentant l'expertise ou l'expérience professionnelle adaptée aux missions à accomplir, ou encore lorsqu'il s'agit d'emplois ne nécessitant pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires ;

- élargissement de la possibilité, au sein de la FPE, d'effectuer des primo recrutements d'agents contractuels en CDI pour occuper à titre permanent des emplois permanents ;
- ouverture de la possibilité aux agents contractuels d'accéder à un certain nombre d'emplois supérieurs des trois fonctions publiques ;
- élargissement des cas pouvant justifier le recrutement d'agents contractuels dans la FPH pour faire face à des besoins temporaires ou saisonniers ;
- élargissement de la possibilité de recourir aux agents contractuels au sein de la FPT, au sein de laquelle il n'est plus fait de distinction selon la catégorie d'emploi, pour les recrutements sur emplois permanents, lorsque la nature des fonctions ou les besoins de services le justifient ;
- création d'une indemnité de précarité pour les contrats d'une durée inférieure ou égale à un an, à l'exception des emplois saisonniers, indemnité semblable à celle existante dans le secteur privé et égale à 10 % de la rémunération brute totale.

D'autres dispositions visent à accompagner les transitions professionnelles des agents publics : portabilité des droits acquis sur le CPF pour les agents concernés par une mobilité entre le secteur public et le secteur privé, portabilité du CDI entre les trois versants de la fonction publique, création d'un dispositif de rupture conventionnelle, pour les agents contractuels ainsi que pour les fonctionnaires des trois versants de la fonction publique (pour ces derniers à titre expérimental jusqu'en 2025).

Dans son rapport de novembre 2023²⁴⁶, la Cour fait un bilan en demi-teinte de la mise en œuvre de la loi de transformation de la fonction publique. Les gestionnaires publics manifestent en effet un grand attentisme envers les nouvelles possibilités offertes par la loi en matière de recours aux contractuels alors qu'elles devraient permettre de répondre en partie au manque d'attractivité de la fonction publique : peu de CDI en primo-recrutement et de contrats de projet ont été conclus ; peu d'emplois fonctionnels sont occupés par des contractuels dans la FPT ; peu de recrutement sur titres ou de concours nationaux à affectation locale ont été organisés ; peu de cadres de gestion proches des conventions collectives ont été mis en place.

Les débats lors de la discussion du projet de loi

Le Conseil d'État a pris acte de ce que « le projet ne prévoit pas, contrairement à ce qui a pu être préconisé par certains rapports ainsi que lors des travaux qui ont précédé son élaboration, que des emplois permanents pourraient être occupés par des agents contractuels relevant du droit du travail. Les agents dont le projet entend permettre plus largement le recrutement par contrat demeureront donc soumis, comme ceux auxquels il est actuellement possible d'avoir recours, à un régime de droit public ». Le Conseil d'État constate en outre que « le projet de loi ne modifie pas les dispositions de l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 et qu'ainsi, le Gouvernement n'entend pas remettre en cause le principe selon lequel, conformément à la conception française de la fonction publique, les emplois permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs sont occupés par des fonctionnaires régis par un statut ».

²⁴⁶ Cour des comptes, *La loi de transformation de la fonction publique : bilan d'étape*, Rapport public thématique, novembre 2023.

Annexe n° 3 : points communs et divergences entre le statut de fonctionnaire et le régime d'agent contractuel

Critères	Fonctionnaires	Agents contractuels	Observations
Droits et obligations	Les droits et obligations des agents publics relèvent du domaine de la loi (cf. articles L. 111-1 et suivants du CGFP).		Les fonctionnaires et les contractuels sont soumis à un régime de droits et obligations similaires.
Recrutement	Les fonctionnaires sont recrutés par concours (cf. articles L. 311-1 et suivants du CGFP).	Les contractuels sont recrutés par contrat (cf. articles L.331-1 et suivants du CGFP).	Les procédures de recrutement doivent permettre de garantir un égal accès aux emplois publics. En droit, les emplois sont occupés prioritairement par les fonctionnaires.
Période d'essai	Le fonctionnaire accomplit une période probatoire dénommée stage (cf. articles L. 327-1 et suivants du CGFP).	La durée de la période d'essai et la possibilité de la renouveler sont fixées par contrat (cf. article R. 331-7 du CGFP).	Le contrat ne comprend pas obligatoirement de période d'essai.
Évaluation	L'appréciation de la valeur professionnelle d'un fonctionnaire se fonde sur une évaluation individuelle (cf. articles L. 521-1 et suivants du CGFP).	Les agents contractuels sont évalués chaque année (cf. article 1-4 du décret 86-83 ²⁴⁷ , article 1-3 du décret 88-145 ²⁴⁸ et article 1-3 du décret 91-155 ²⁴⁹).	Les fonctionnaires et les contractuels sont régulièrement évalués.
Formation continue	Le droit à la formation professionnelle tout au long de la vie est reconnu à l'agent public (cf. articles L. 421-1 et suivants du CGFP).		Les fonctionnaires et les contractuels bénéficient d'un droit similaire à la formation.
Avancement de carrière	L'avancement dépend de l'ancienneté et du mérite (cf. articles L. 522-1 du CGFP).		Les contractuels n'ont pas de « droit à la carrière ».
Évolution de la rémunération (hors régime indemnitaire)	L'avancement d'échelon se traduit par une augmentation de traitement (cf. article L. 522-1 du CGFP).	La rémunération des agents contractuels fait l'objet d'une réévaluation au moins tous les trois ans, notamment au vu des	Les contractuels et les fonctionnaires bénéficient d'une « garantie » d'évolution de leur rémunération. Les modalités

247 Décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État.

248 Décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale.

249 Décret n° 91-155 du 6 février 1991 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de la fonction publique hospitalière.

Critères	Fonctionnaires	Agents contractuels	Observations
		résultats des entretiens professionnels ou de l'évolution des fonctions (cf. article 1-3 du décret 86-83, 1-2 du décret 88-145 et du 1-2 du décret 91-155).	d'évolution de leur rémunération sont distinctes.
Mobilité fonctionnelle et géographique	Le fonctionnaire bénéficie d'un droit à la mobilité (cf. articles L. 511-4 et suivants du CGFP).	La mobilité des contractuels dépend de clauses de mobilité (rares) ou d'une évolution de leur contrat de travail.	Les fonctionnaires et les contractuels peuvent faire des mobilités. La mobilité des fonctionnaires peut, en droit, être subie.
Sanctions	Toute faute commise par un fonctionnaire l'expose à une sanction disciplinaire (cf. article L. 530-1 du CGFP).	Toute faute commise par un agent contractuel l'expose à une sanction disciplinaire (cf. article L. 530-1 du CGFP).	Les fonctionnaires et les contractuels sont soumis à un régime disciplinaire.
Licenciement	Le fonctionnaire peut être licencié dans cinq cas précis (cf. article L. 553-1 du CGFP).	L'agent contractuel peut être licencié pour un motif d'insuffisance professionnelle (cf. articles 45-2 et suivants du décret 86-83, 39-2 du décret 88-145 et 41-2 du décret 91-155).	Les fonctionnaires et les contractuels peuvent être licenciés. La fin de contrat des contractuels n'a pas à être motivée.
Rupture conventionnelle	Le fonctionnaire peut bénéficier d'une rupture conventionnelle (cf. articles L. 552-1 et suivant du CGFP).	L'agent contractuel recruté par contrat à durée indéterminée peut bénéficier d'une rupture conventionnelle (cf. L. 552-5 du CGFP).	La rupture conventionnelle est soumise à l'accord de l'agent public et de l'administration.
Restructuration de service	Le fonctionnaire est réaffecté en cas de suppression d'emploi (cf. articles L. 541-1 et suivants du CGFP) ou de réorganisation de service (cf. articles L. 2-1 du CGFP).	En cas de restructuration, l'agent contractuel à durée indéterminée peut bénéficier des mesures d'accompagnement (cf. article 50 du décret 88-83 et article 46 du décret 91-155).	Les agents publics peuvent être reclassés en cas de restructuration de service.

Source : Cour des comptes

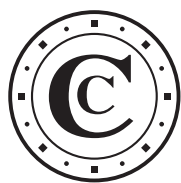
Annexe n° 4 : mesures d'accompagnement à la mise en œuvre des scénarios d'évolution de la fonction publique

Scénario	Mesures d'accompagnement à prévoir ²⁵⁰
Fonction publique de droit privé	<ul style="list-style-type: none"> - suppression du CGFP ; - mise en extinction des corps de la fonction publique ; - basculement de tout ou partie des agents publics volontaires dans une convention collective <i>ad hoc</i> à concevoir ; - flux entrants recrutés selon le nouveau régime.
Statut réservé aux emplois régaliens	<ul style="list-style-type: none"> - périmètre des emplois régaliens à définir (définition étroite ou large) ; - mise en extinction de nombreux corps de fonctionnaires ; - basculement des fonctionnaires volontaires dans le régime des agents contractuels ; - flux entrants recrutés selon le nouveau régime.
Fonction publique de statut uniquement	<ul style="list-style-type: none"> - modifications du CGFP à prévoir ; - arrêt des recrutements d'agents contractuels, non renouvellement des CDD et licenciement des agents en CDI ; - accroissement des recrutements par concours.
Fonction publique duale	<ul style="list-style-type: none"> - sans conséquence sur les procédures et règles de gestion en vigueur ; - engagement des employeurs publics sur un taux d'emploi des agents contractuels à terme ou sur une part des agents contractuels dans leurs effectifs ; - articulation des deux régimes à mettre en œuvre pour éviter des ruptures d'égalité de traitement ;

²⁵⁰ Hors mesures d'accompagnement des agents, des mesures transitoires seront à prévoir dans tous les scénarios notamment les trois premiers, qui pourraient susciter une forte opposition des agents publics et de leurs représentants.

Scénario	Mesures d'accompagnement à prévoir ²⁵⁰
	<ul style="list-style-type: none"> - précisions à apporter sur la notion de carrière des agents contractuels en CDI.
Fonction publique duale privilégiant le statut	<ul style="list-style-type: none"> - élargissement des mesures permettant de basculer les agents contractuels dans des corps de fonctionnaires ; - renforcement de l'attractivité du statut à toutes les étapes de la carrière des fonctionnaires ; - développement de l'accompagnement des agents contractuels afin de les inciter à rejoindre un corps de fonctionnaire.
Mise en place d'une convention collective commune	<ul style="list-style-type: none"> - invitation des employeurs publics à se saisir des dispositions de la LTFP ; - accroissement des règles RH issues de la négociation collective ; - préparation d'une « convention collective » de la FP pour tous les agents publics.

Source : Cour des comptes



L'intégralité du rapport et sa synthèse
« *La Commission nationale de l'informatique et des libertés* »
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr

Cour des comptes
13, rue Cambon
75100 Paris Cedex 01
Tél. : 01 42 98 95 00
www.ccomptes.fr