

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

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

2019-2024

Rapport public thématique

Synthèse

Juin 2026

AVERTISSEMENT

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

Introduction5

- 1 Une montée en puissance des effectifs contractuels
qui bouscule le modèle actuel de la fonction publique 7
- 2 Un recours plus subi que choisi en raison de la baisse
d'attractivité et de changements sociétaux 11
- 3 Une gestion complexe, sans ligne de conduite établie . . . 13
- 4 Un défaut de projection et d'anticipation
auquel la Cour a essayé de remédier 15
- 5 Plusieurs voies d'évolution intégrant pleinement
la composante contractuelle de l'emploi public 17

Recommandations..... 21

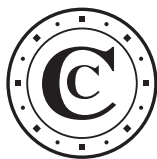
Introduction

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.

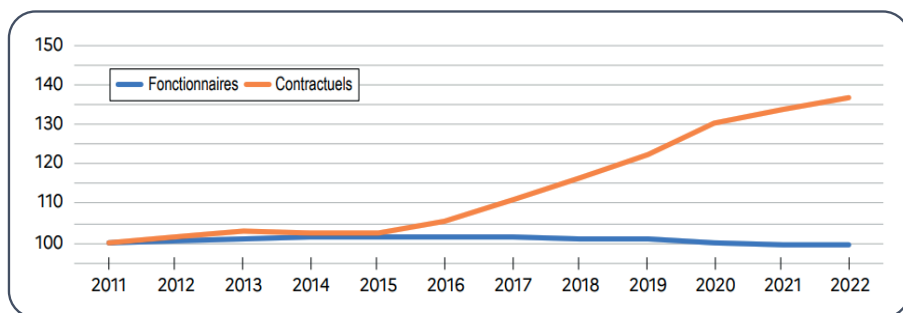


1 Une montée en puissance des effectifs contractuels qui bouscule le modèle actuel de la fonction publique

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

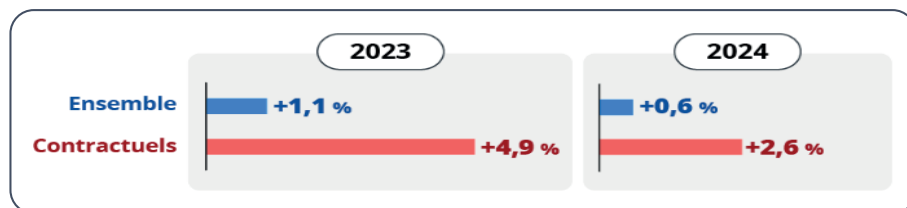
de fonctionnaires a été comprise entre 2 % dans les FPT et FPE et - 1,5 % dans la FPH. En 2024, leur nombre a encore crû de 2,6 % (après 4,9 % en 2023) tandis que le nombre de fonctionnaires a été quasi stable (-0,1 %), la hausse de l'ensemble des effectifs publics (0,6 %) s'expliquant uniquement par celle des agents contractuels.

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

Évolution de l'emploi public en 2023 et 2024



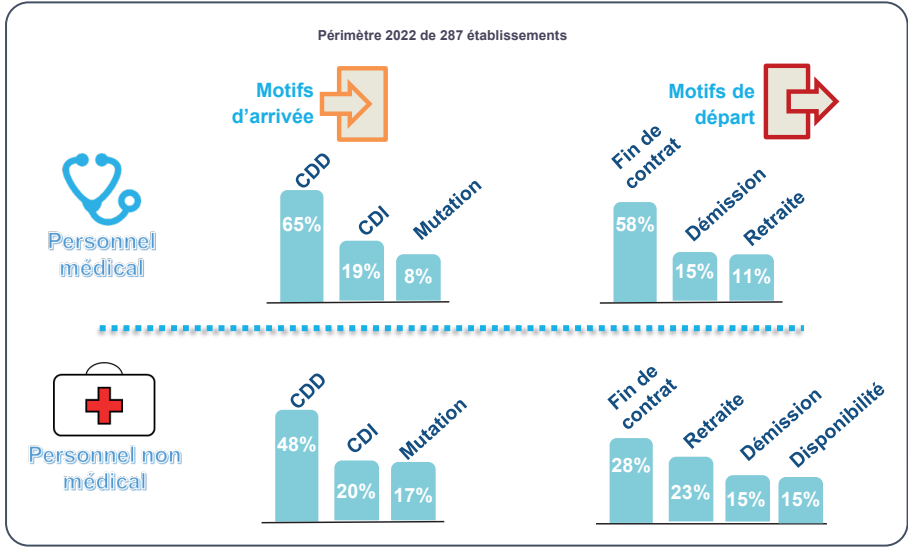
Source : INSEE, L'emploi dans la fonction publique en 2024, 10 février 2026

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

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.

Principaux motifs de départ dans la fonction publique hospitalière



Source : bilans sociaux des établissements publics de santé 2022

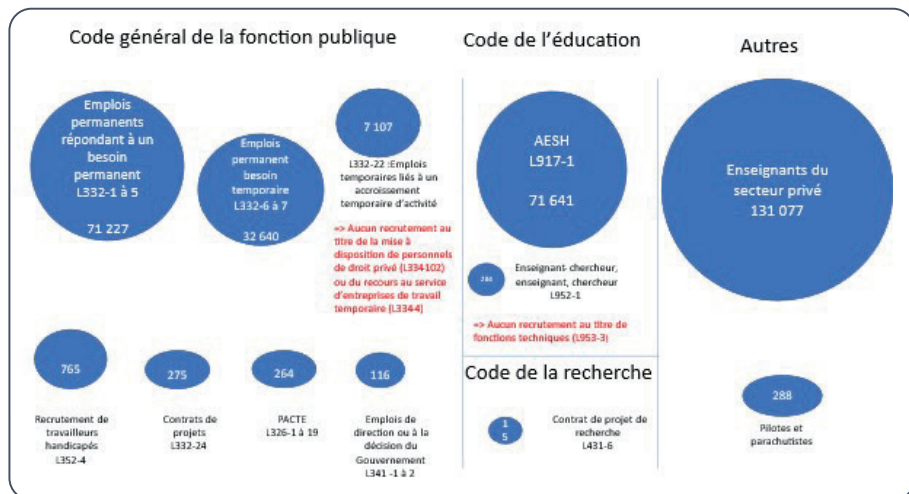
Ces agents occupent majoritairement des contrats courts, au ministère de l'éducation nationale, qui emploie 80 % des contractuels de l'État, et dans les collectivités territoriales, où ils sont, pour 69 % d'entre eux, en contrat à durée déterminée (CDD). Leurs rémunérations sont plus faibles que celles 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.

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

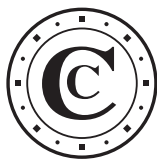
Types de contrat utilisés dans les ministères en 2024



Source : Cour des comptes, d'après l'exploitation des fichiers de paye de la FPE 2024 (PAY/PAYSAGE)

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.



2 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 sta-

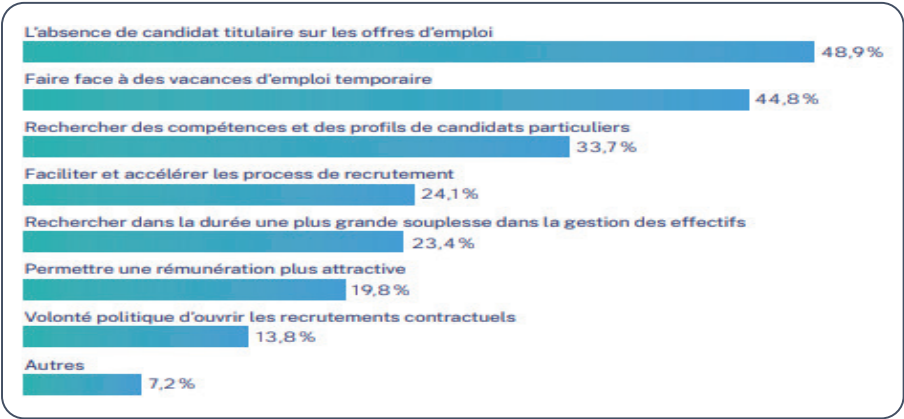
tutaires et la sécurité de l'emploi, traditionnellement présentées comme des avantages de la fonction publique, ne constituent plus des facteurs suffisants d'attractivité, notamment pour les jeunes générations, particulièrement dans les métiers et les territoires en tension. La situation en Île-de-France 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.

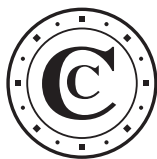
Ils ne peuvent donc plus être considérés comme une force d'appoint occupant des emplois non permanents.

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

Principaux motifs de recours aux agents contractuels
dans la fonction publique territoriale



Source : baromètre HoRHizons 2025



3 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.

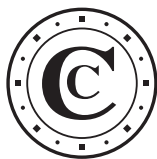
Enfin et surtout, les administrations sont contraintes d'appliquer des règles juridiques différentes à deux populations, fonctionnaires et contractuels, au sein d'une même entité.

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 fidéli-

ser 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.



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

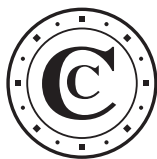
À ce jour, les employeurs publics ont peu tiré les conséquences de la mutation en cours dans la fonction publique.

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.



5 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 sont souvent évoqués, ils 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,

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

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 voix 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.

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

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.

Recommandations

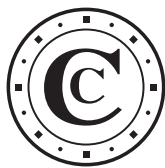
1. Mettre en place, d'ici 2028, une base de données centralisée, intégrant les données d'activité et les indicateurs de ressources humaines de l'ensemble des établissements publics de santé (*ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées*).

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*).



La présente synthèse ainsi que l'intégralité du rapport
« *La montée en puissance des agents contractuels :
une fonction publique en mutation* »
sont disponibles sur le site internet de la Cour des comptes :
www.ccomptes.fr