



Montreuil, le 22 juin 2026

# NOTE FÉDÉRALE

à propos du rapport de la Cour des comptes « La montée en puissance des agents contractuels : une fonction publique en mutation »

***Le rapport public thématique de la Cour des comptes de juin 2026 sur les contractuel·les dans la fonction publique ne se contente pas de constater leur progression : il l'inscrit dans une trajectoire de long terme, évoquant « une fonction publique en mutation », qu'il présente comme largement irréversible.***

## Préambule

Le rapport de la Cour des comptes sur la « montée en puissance des contractuel·les » n'est pas isolé des autres mesures du gouvernement contre les fonctionnaires : il s'inscrit dans une séquence de réformes (loi 3DS, loi de transformation de la fonction publique de 2019, projet de loi de « simplification des normes ») qui ont toutes pour point commun d'organiser un changement de modèle de l'action publique. La loi 3DS introduit au cœur du droit des collectivités la logique de « différenciation territoriale », présentée comme une nouvelle liberté locale mais qui, dans les faits, autorise des droits et des niveaux de service différents selon les territoires et ouvre la porte à des statuts locaux de personnels, en lien direct avec la remise en cause des garanties nationales portée par la loi de 2019. Le projet de loi de simplification des normes prévoit un volet « gestion des ressources humaines » qui vise explicitement à « alléger certaines procédures de recrutement » des collectivités... En mettant en avant la « mutation » irréversible de la fonction publique, en légitimant la contractualisation comme réponse naturelle à la crise d'attractivité et en proposant des cadres de gestion communs aux titulaires et aux contractuel·les, la Cour vient fournir la doctrine générale qui accompagne ces textes : différencier, décentraliser et « simplifier », fragmenter les droits et rendre possible, territoire par territoire et service par service, la généralisation d'un emploi public plus précaire, plus flexible et plus aligné sur le privé. Il s'agit par tous les moyens de vider le statut de ses principes et fondements, parce qu'il est le principal rempart aux privatisations.

À noter que nombre de réformes austéritaires ont été justifiées par un rapport de la Cour de comptes, présentée comme une instance supérieure qui œuvre pour l'intérêt général. C'est un rapport de 2021 sur la stratégie de finances publiques post-Covid (« concilier soutien et soutenabilité ») qui a recommandé de « poursuivre l'adaptation des régimes de retraite afin de maîtriser l'évolution des dépenses et d'en accroître l'équité »... Les rapports sur les finances publiques locales et les études spécifiques sur les collectivités poussent à confiner les masses salariales, à limiter les recrutements statutaires et à développer des outils de pilotage pluriannuels de la

dépense, ce qui alimente les lois de «contractualisation» financière État -collectivités et les injonctions à réduire les effectifs ou à flexibiliser l'emploi... Le rapport de suivi des recommandations des juridictions financières montre qu'en 2024, 76 % des recommandations de la Cour et des chambres régionales ont été au moins partiellement mises en œuvre, ce qui signifie concrètement que leurs préconisations (systématiquement restrictives) irriguent largement les politiques publiques, notamment en matière de personnel et de services locaux.

---

Fin 2024, les contractuel·les représentent déjà 24 % des effectifs publics, et leur nombre a augmenté de 37 % entre 2011 et 2023, alors que celui des fonctionnaires a légèrement diminué sur la même période. La Cour elle-même relève que les agent·es contractuel·les sont désormais centraux dans les flux de recrutement et de départ, en particulier dans la fonction publique territoriale, où ils occupent une place décisive dans les entrées et sorties.

La Cour évalue que la part des contractuel·les devrait dépasser le tiers de l'emploi public à l'horizon 2032 -2033 et pourrait aller bien au-delà si les tendances actuelles s'accroissent. C'est ce que l'on appelle faire de ses désirs la réalité. Elle chiffre même les «économies» sur la masse salariale que procurerait un remplacement des fonctionnaires par des contractuel·les, en jouant sur des cotisations employeur plus faibles et une rémunération moyenne moindre, et va jusqu'à présenter cette trajectoire comme un «phénomène irréversible». Ce qui est présenté comme une évolution «subie» est pourtant le résultat de choix politiques assumés : la précarisation n'est pas un accident, elle a été organisée, encouragée et normalisée.

## **La loi dite de transformation de la fonction publique, creuset de la précarisation**

Le rapport rappelle que la loi du 6 août 2019 dite de transformation de la fonction publique a élargi les possibilités de recrutement de contractuel·le sur emploi permanent, créé le contrat de projet et facilité une gestion prétendument plus «souple» et «flexible» des recrutements publics. Cette loi a fait du contrat non plus une exception encadrée mais un instrument ordinaire de gestion, au nom de la modernisation et de l'attractivité. Au lieu de remettre en cause les politiques qui ont organisé la situation actuelle (gel du point d'indice, dégradation des conditions de travail, mise en concurrence des territoires), la Cour propose de la solidifier.

Le rapport de la Cour reconnaît lui-même que le recours aux contractuel·les sur emplois permanents est devenu massif, y compris là où le principe devrait rester celui du fonctionnaire statutaire. Les collectivités territoriales et les hôpitaux recrutent désormais majoritairement en CDD sur des emplois permanents, avec des durées de contrat souvent inférieures à un an, en faisant des contractuel·les une variable d'ajustement pour, disent-ils, pallier la pénurie de titulaires, les difficultés de recrutement, les congés et besoins permanents.

## **Une montée en puissance démontrée par les chiffres**

Le rapport fournit des données qui montrent l'ampleur du basculement. Dans l'ensemble de la fonction publique, les agent·es contractuel·les sont plus jeunes que les titulaires : en 2023, ils et elles ont en moyenne 39 ans dans la FPE, 39 ans dans la FPT et 37 ans dans la FPH. Dans la FPT, 52 % des contractuel·les ont moins de 40 ans, contre 21,5 % des titulaires, et 13 % ont moins de 25 ans, contre moins de 1 % des fonctionnaires.

La précarisation s'inscrit aussi dans la durée : en 2023, 330 000 contractuel·les en emploi ont 50 ans ou plus, et leur nombre progresse en moyenne de 5,1 % par an depuis 2011, soit un rythme bien supérieur à celui observé pour l'ensemble des agent·es et agents publics. Ce simple chiffre suffit à réfuter le récit d'un contrat qui ne serait qu'une porte d'entrée transitoire avant titularisation : le contrat devient un mode durable d'emploi public.

Les rémunérations confirment un différentiel structurel. En 2023, le salaire net mensuel moyen des contractuel·les s'élève à 2 140 euros, contre 2 714 euros pour les fonctionnaires. Par versant, les contractuel·les perçoivent en moyenne 2 204 euros nets dans la FPE, 2 069 euros dans la FPT et 2 135 euros dans la FPH, tandis que 10 % d'entre eux perçoivent moins de 1 482 euros nets par mois, illustrant une forte dispersion vers le bas.

## **FPT et FPH : laboratoire de la précarité**

La situation de la FPT est particulièrement éclairante : au 31 décembre 2022, 323766 contractuel·les occupent un emploi permanent, dont 84 % en CDD et 16 % en CDI. Parmi les CDD sur emploi permanent, 37 % sont affectés sur poste vacant en attente de recrutement d'un·e fonctionnaire, 28 % remplacent temporairement un·e titulaire et 22 % sont recrutés au titre des « besoins des services » ou de compétences spécialisées. Cela confirme que le contrat sert massivement à pourvoir des besoins permanents, en contradiction avec le principe statutaire.

Dans la FPH, la brièveté des contrats renforce encore la précarité : en 2022, 72 % des contractuel·les hospitaliers en CDD ont un contrat de moins d'un an et seulement 5 % un contrat supérieur à trois ans, contre respectivement 54 % et 11 % dans la FPE, et 55 % et 14 % dans la FPT. La Cour relève que ces CDD servent très souvent de période transitoire avant mise en stage, mais que les délais sont rarement respectés, maintenant des agent·es sur des fonctions permanentes sans garantie statutaire.

## **Un recours présenté comme subi, mais issu d'une volonté politique**

La Cour affirme que les employeurs publics recourent aux contractuel·les d'abord pour compenser la « baisse d'attractivité du statut », le vieillissement des effectifs et les difficultés de recrutement. Mais cette lecture évacue la responsabilité des politiques menées depuis des années : gel du point d'indice, raréfaction des concours, allongement des procédures de recrutement, affaiblissement des garanties collectives et dégradation des conditions de travail.

Les employeurs territoriaux portent une responsabilité directe dans cette fuite en avant vers la précarité : nul ne les oblige à transformer les besoins permanents en enchaînements de CDD ni à faire des contractuel·les la variable d'ajustement de leurs choix budgétaires. En préférant des agent·es plus faciles à licencier, moins protégé·es, moins payé·es et plus corvéables, ils organisent eux-mêmes la dégradation du service public local, tout en renvoyant la faute à l'État et aux textes nationaux. Le rapport montre d'ailleurs que le recours au contrat ne résout pas les difficultés structurelles, mais les déplace, alourdissant le travail des services RH, multipliant les tensions entre titulaires et non titulaires et rendant la gestion des effectifs plus complexe. Alors même que les listes d'aptitude débordent de lauréat·es de concours, en particulier dans certains cadres d'emplois comme les ATSEM, de nombreuses collectivités déclarent des besoins budgétaires et créent des postes, mais choisissent délibérément de ne pas nommer ces lauréat·es pour leur préférer des contractuel·les, profitant du fait que l'inscription sur liste d'aptitude ne vaut qu'une simple « vocation » à être recruté et n'ouvre aucun droit automatique à nomination. Autrement dit, les maires, qui détiennent seul·es le pouvoir de nomination après création de l'emploi, utilisent la liberté que leur reconnaît la « libre administration » pour contourner le recrutement statutaire et organiser eux et elles-mêmes cette mise à l'écart des lauréat·es, participant pleinement à l'« ubérisation » des services publics.

## **Les contractuel·les, cheval de Troie contre le statut**

En présentant la progression du contrat comme un simple ajustement technique, la Cour masque l'objectif central du gouvernement : la remise en cause du statut général des fonctionnaires, qui garantit l'indépendance, la neutralité et la continuité du service public. Les constats dressés suffisent à caractériser ce recours massif aux contractuel·les comme un cheval de Troie contre le statut.

Les contractuel·les sont en moyenne plus jeunes, plus précaires et moins rémunéré·es que les titulaires, avec des contrats courts, des fins de contrat fréquentes et un taux de ruptures élevé, à l'initiative de l'employeur. Leur part explose dans les fonctions et les territoires les plus en tension (social, médico-social, santé, numérique, animation, éducation), où le service public est déjà fragilisé, tandis que les employeurs publics sont incités à préférer le contrat au statut par un différentiel de cotisations retraite et de masse salariale, présenté comme une source d'« économies ». À noter que nombre d'employeurs territoriaux se satisfont parfaitement de ce type d'arguments, qui en définitive les arrange.

## **Une stratégie assumée de changement de modèle**

Il n'est pas anodin que ce rapport soit publié par une Cour des comptes désormais présidée par Amélie de Montchalin, ancienne ministre de la Transformation et de la Fonction publiques, connue pour son soutien aux logiques de

privatisation et de mise en concurrence des services publics. Cette continuité politique éclaire le sens du rapport qui, au-delà du simple constat technique, prolonge le projet de remise en cause du statut, de recours accru aux contrats et d'alignement de l'emploi public sur les standards du secteur privé.

Sous couvert de répondre à la prétendue « crise d'attractivité » de la fonction publique, ces orientations organisent une mise en concurrence des agent-es entre eux et elles et entre versants, tout en tirant vers le bas les garanties collectives. En encourageant la généralisation d'une main-d'œuvre publique plus précaire, plus flexible et plus facilement licenciable, la Cour valide un changement de modèle inspiré du droit privé et rompt avec les conquises de 1946.

## **L'apport des analyses de Nadège Vézinat**

Les analyses de Nadège Vézinat, notamment dans *Le service public empêché* (PUF, 2024), permettent d'éclairer politiquement ce que les données de la Cour montrent sur le plan statistique. Elle montre que le recours accru au contrat s'inscrit dans une recomposition du travail public fondée sur l'individualisation des carrières, l'affaiblissement des cadres collectifs et la mise en concurrence des agent-es.

Appliquée à la fonction publique, cette lecture souligne que le contrat n'est pas seulement un autre support juridique d'emploi, mais qu'il transforme le rapport au travail, à l'institution et au collectif de service. Le développement de l'emploi contractuel favorise une gestion plus individualisée et plus flexible budgétairement, au détriment des garanties statutaires, de la continuité des parcours, de la stabilité des collectifs professionnels et, *in fine*, de la qualité du service rendu aux usager-es. La Cour elle-même envisage un rapprochement avec des logiques quasi conventionnelles, voire la définition de règles communes d'emploi pour fonctionnaires et contractuel-les, pouvant conduire à occuper indifféremment les emplois par l'un ou l'autre statut/contrat.

## **Concours, CNRACL et liquidation silencieuse**

Derrière le discours prétendument neutre, un non-dit majeur apparaît : en programmant la montée en puissance des contractuel-les jusqu'à en faire un tiers, voire presque la moitié de l'emploi public à l'horizon 2032 -2033, la Cour justifie par avance une diminution du recours aux concours statutaires. Le concours ne serait plus la voie normale d'accès à la fonction publique, mais un canal résiduel réservé à quelques filières et postes de responsabilité.

Cette stratégie a des conséquences directes sur les retraites : chaque fonctionnaire remplacé par un contractuel, c'est un cotisant de moins à la CNRACL et un agent de plus affilié au régime général et à l'Ircantec. En organisant la substitution de titulaires « CNRACL » par des contractuel-les « régime général », la Cour contribue à assécher la base de financement du régime spécial des territoriaux et hospitaliers tout en préparant le discours qui expliquera demain que la CNRACL serait « déséquilibrée » et devrait être réformée ou alignée. C'est une liquidation silencieuse, par les flux de recrutement et par le droit, du modèle de retraite fondé sur la répartition et la solidarité intergénérationnelle.

## **Un discours hypocrite sur les « tensions » et le dialogue social**

La Cour constate que la coexistence de titulaires et de contractuel-les génère des tensions en matière d'organisation, de rémunération et de gestion des ressources humaines, et qu'elle alourdit le travail des services. Elle affirme que les employeurs, notamment territoriaux et hospitaliers, n'anticipent pas la montée des contractuel-les, ne disposent pas d'outils de suivi fiables et peinent à maîtriser l'impact sur la masse salariale. Nous avons vu plus haut de quoi il retourne la plupart du temps avec les employeurs publics.

La Cour des comptes, on l'a vu, ne s'oriente pas vers la conclusion qui s'impose : l'urgence de réaffirmer la primauté du statut et de planifier des recrutements massifs de fonctionnaires avec des conditions d'emploi et de salaire attractives. Elle se contente de recommander de mieux « piloter » les effectifs contractuels, de construire des cadres de gestion quasi conventionnels pour ces agent-es et de créer des bases de données nationales pour suivre leurs rémunérations et leurs départs, c'est-à-dire d'encadrer la précarité plutôt que de la combattre.

## Dimension budgétaire et fonction publique à deux vitesses

Les charges de personnel des collectivités atteignent 78,4 milliards d'euros en 2024, soit 35,5 % des charges de fonctionnement, et la Cour souligne que les dépenses de rémunération des contractuel·les augmentent plus vite que celles versées aux titulaires. Dans le bloc communal, les dépenses de rémunération des non-titulaires progressent de 6,8 % entre 2023 et 2024, contre 3,1 % pour les titulaires, avec des effectifs non titulaires atteignant 946 097 en moyenne annuelle, contre 910 979 titulaires.

Cette dynamique nourrit un discours comptable dangereux : la Cour explique que l'impact du remplacement de fonctionnaires par des contractuel·es sur la masse salariale resterait « assez faible », mais son objectif est surtout de banaliser un changement de modèle pourtant lourd de conséquences pour les carrières, les retraites, la formation et l'indépendance statutaire des agent·es. Derrière l'argument de la souplesse, c'est l'idée d'une fonction publique à deux vitesses qui se trouve consolidée, opposant, en perspective, une minorité de titulaires à une majorité croissante de précaires.

## Nos revendications

La Fédération CGT des services publics refuse que le rapport de la Cour des comptes serve de feuille de route à une nouvelle étape de démantèlement du statut et de généralisation du contrat. Nous affirmons que la fonction publique n'a pas besoin de plus de précarité mais de plus de garanties statutaires, de recrutements pérennes, de conditions de travail correctes et d'une augmentation conséquente du point d'indice.

### Nous revendiquons :

- La réaffirmation du principe selon lequel les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, le recours aux contractuel·les restant strictement limité et réellement exceptionnel.
- Un plan pluriannuel de titularisation des agentes et agents contractuels occupant des besoins permanents, avec reconnaissance de l'expérience professionnelle, en s'appuyant sur les dispositifs existants du Code général de la fonction publique.
- L'abrogation de la loi de transformation de la fonction publique, dont plusieurs dispositions ont élargi le recours au contrat et organisé la précarité.
- Une politique de revalorisation des carrières et des grilles, moyen essentiel pour redonner de l'attractivité au statut et mettre fin à la spirale des recrutements précaires, avec notamment un point d'indice porté à 6,50 euros.
- La relance des concours statutaires et la planification de recrutements massifs de fonctionnaires dans tous les versants.
- L'égalité effective des droits entre agent·es, quelle que soit la nature juridique de leur lien à l'employeur : rémunération, déroulement de carrière, protection sociale, droit à la formation, exercice du dialogue social.

À rebours de la vision comptable de la Cour, nous rappelons que le service public n'est pas une variable d'ajustement budgétaire, mais un bien commun qui exige des agent·es protégé·es, formé·es, stables et indépendant·es. Faire des contractuel·les le cheval de Troie d'un nouveau modèle de fonction publique aligné sur le droit privé, c'est à mots couverts revendiquer la dégradation de la fonction publique, c'est fragiliser durablement les droits des usager·es comme ceux des agent·es qui font vivre les services publics au quotidien. La Fédération CGT des services publics combattra, aux côtés des agent·es titulaires et contractuel·les, toute tentative d'utiliser ce rapport pour aller plus loin dans la destruction du statut et l'extension de la précarité, et portera ses revendications lors des échéances professionnelles et politiques à venir : sécurisation de l'emploi public, titularisation, égalité de droits et renforcement des services publics sur tout le territoire. ●