

Projet de loi de finances pour 2026 (n° 1906)

Mission « Transformation et fonction publiques »

Document faisant état de l'avancement des travaux de la rapporteure pour avis,

Mme Céline Thiébault-Martinez

Lundi 27 octobre 2025

SECONDE PARTIE : LE RECOURS AUX AGENTS CONTRACTUELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE, ENTRE VARIABLE D'AJUSTEMENT ET CONTINUITÉ DU SERVICE PUBLIC

D'après l'Insee, **le nombre d'agents contractuels dans la fonction publique s'est nettement accru en 2023** (+ 4,9 %, soit une augmentation de 63 300 agents tous versants confondus). Cette augmentation marquée est la principale composante de la hausse globale de l'emploi public en 2023, le nombre de fonctionnaires étant resté globalement stable (– 0,1 %, soit 4 500 agents de moins). L'année précédente, en 2022, les effectifs contractuels avaient déjà augmenté de + 2,6 %.

Au total, à la fin de l'année 2023, les agents contractuels représentaient 23,3 % des effectifs totaux de la fonction publique, cette part étant là encore en augmentation (+ 1,3 point par rapport à 2022) ⁽¹⁾.

Si la notion d'agent contractuel est protéiforme et cache des réalités multiples, selon la durée du contrat, le métier ou la filière concernés, il n'en demeure pas moins que **l'augmentation tendancielle du nombre de contractuels constitue une caractéristique majeure de l'emploi public en France**.

Alors que la question du nombre de fonctionnaires ressurgit régulièrement dans le débat public, que le statut général est souvent attaqué pour ses prétendues lourdeurs, et que la dernière grande réforme du droit de la fonction publique intervenue en 2019 visait notamment, sinon essentiellement, à faciliter le recours au contrat, votre Rapporteure a souhaité dresser un constat de la situation, en comprendre les causes profondes, et en mesurer les effets sur la qualité de nos services publics.

Votre Rapporteure constate que la part des contractuels dans l'emploi public a augmenté au sein des trois fonctions publiques au cours de la période récente, parallèlement à l'élargissement progressif des situations dans lesquelles le droit autorise le recours au contrat **(I)**.

Ces évolutions sont susceptibles de poser des difficultés et d'affecter la qualité du service public. Malgré leur caractère structurant, elles paraissent toutefois insuffisamment appréhendées par les administrations, laissant la fonction publique à la croisée des chemins. Votre Rapporteure considère qu'une réflexion

(1) *Léna Esbelin, Téo Moreau (Insee), Sarah Touzé (DGAFP), « L'emploi dans la fonction publique en 2023. L'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique », Insee Première, n° 2052, 27 mai 2025.*

approfondie doit impérativement être menée à l'avenir, autour de trois axes principaux (II).

I. UN DÉVELOPPEMENT CONTINU DE L'EMPLOI CONTRACTUEL DANS LES TROIS VERSANTS DE LA FONCTION PUBLIQUE

Les situations dans lesquelles il est possible de recruter des agents contractuels sont prévues par la loi, et ont été récemment assouplies (A). Le recours à l'emploi contractuel a significativement augmenté au cours de la dernière décennie, et cette situation est, en partie, tributaire des difficultés de recrutement de la fonction publique (B).

A. UN CADRE APPLICABLE AUX RECRUTEMENTS DE CONTRACTUELS RELATIVEMENT SOUPLE

1. La distinction entre fonctionnaires et contractuels

Le code général de la fonction publique encadre les conditions dans lesquelles les employeurs publics peuvent recruter leurs agents ⁽¹⁾.

On distingue classiquement :

– les **fonctionnaires**, agents **titulaires** placés dans une situation dite statutaire, régie par la loi et le règlement. Le fonctionnaire ne signe pas de contrat et est, en principe et sauf exception, recruté par concours ou devenu titulaire à l'issue d'un plan de titularisation (même si, dans certains cas, un agent peut être titularisé en catégorie C sans avoir passé de concours) ;

– et les **contractuels**, agents **non titulaires** liés à l'administration qui les emploie par un contrat, à durée déterminée ou indéterminée. Depuis une décision du Tribunal des conflits de 1996, un agent contractuel est défini comme toute personne non titulaire, quel que soit son emploi, travaillant pour le compte d'un service public à caractère administratif ⁽²⁾.

Il existe par ailleurs d'autres situations, plus résiduelles, telles que les contrats aidés ⁽³⁾ ou les contrats qui, en raison de leur nature, relèvent du droit privé ⁽¹⁾.

(1) Il est rappelé que le CGFP ne s'applique pas aux catégories d'agents mentionnées à son article L. 6 : fonctionnaires des assemblées parlementaires, magistrats judiciaires, médecins, odontologistes et pharmaciens des établissements publics de santé, personnel affilié au régime des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État, maîtres contractuels et agréés des établissements d'enseignement privés sous contrat d'association, personnel des chambres consulaires, fonctionnaires du service de documentation extérieure et de contre-espionnage.

(2) TC, 25 mars 1996, Berkani.

(3) Un contrat aidé est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides qui peuvent prendre la forme d'une subvention à l'embauche, de l'exonération de certaines cotisations sociales, d'une aide à la formation.

2. Les règles applicables au recrutement des contractuels

L'article L. 311-1 du CGFP prévoit que **les emplois civils permanents de la fonction publique ont vocation à être confiés à des fonctionnaires.**

Toutefois, les articles L. 332-1 et suivants du CGFP autorisent les employeurs publics à **recruter des agents contractuels sur certains emplois, permanents ou non** ⁽²⁾.

Actuellement, il est possible de recruter des agents contractuels sur des **emplois permanents** dans les cas suivants :

– sur l'ensemble des emplois permanents au sein des **établissements publics de l'État**, à l'exception des emplois pourvus par les personnels de la recherche ⁽³⁾ ;

– lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes. En pratique, ces recrutements sont réservés à des types d'emplois qui ne correspondent pas à des fonctions classiques de l'administration ⁽⁴⁾ ;

– lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, et notamment lorsqu'il s'agit de 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** aux missions à accomplir à l'issue d'un certain délai lors de la procédure de recrutement ⁽⁵⁾ ;

– lorsque l'emploi ne nécessite pas une formation statutaire donnant lieu à titularisation dans un corps de fonctionnaires ⁽⁶⁾ ;

– pour répondre à un besoin permanent dont les fonctions impliquent un **service d'une durée n'excédant pas 70 % d'un temps complet** ⁽⁷⁾ ;

– pour **remplacer de manière momentanée** un fonctionnaire ou un agent contractuel à temps partiel ou en congé ⁽⁸⁾ ou pour faire face à une vacance d'emploi dans l'attente du recrutement d'un fonctionnaire ⁽⁹⁾.

(1) Il en est ainsi, par exemple, et sauf dispositions législatives contraires, des agents recrutés par une personne privée pour assurer l'entretien et le gardiennage de son domaine privé, cette activité n'étant pas, par elle-même, constitutive d'une mission de service public.

(2) Le CGFP distingue le recrutement d'agents contractuels sur des emplois permanents (pour répondre à des besoins permanents ou non) du recrutement sur des emplois temporaires.

(3) 1° de l'article L. 332-1 du CGFP.

(4) 1° de l'article L. 332-2 du CGFP.

(5) 2° de l'article L. 332-2 du CGFP.

(6) 3° de l'article L. 332-2 du CGFP.

(7) Article L. 332-3 du CGFP.

(8) Article L. 332-6 du CGFP.

(9) Article L. 332-7 du CGFP.

Des agents contractuels peuvent par ailleurs être recrutés sur des **emplois temporaires** dans deux situations :

– pour faire face à un **accroissement d’activité temporaire** ou **saisonnier** ⁽¹⁾ ;

– pour mener à bien un projet ou une opération, dans le cadre d’un **contrat de projet**, dont l’échéance est la réalisation du projet ⁽²⁾.

L’élargissement des situations dans lesquelles les employeurs publics peuvent avoir recours au contrat était l’un des principaux axes de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique ⁽³⁾. Cette loi a en effet étendu à l’ensemble des établissements publics la possibilité de recruter des contractuels sur un emploi permanent ⁽⁴⁾, élargi la possibilité de recourir au contrat aux emplois de direction au sein des trois versants, créé le « contrat de projet » précité, et ouvert le recrutement d’agents contractuels lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient aux agents des catégories B et C ⁽⁵⁾.

B. UN RECOURS AUX AGENTS CONTRACTUELS QUI A FORTEMENT AUGMENTÉ DANS LA PÉRIODE RÉCENTE

Près d’un quart des agents publics sont actuellement des contractuels (1). Ces agents sont plutôt jeunes, féminins et classés en catégorie C (2), et l’intensité du recours aux contractuels varie selon la nature de l’employeur (3). L’importance du recours aux agents contractuels s’explique tant par les besoins des administrations publiques que par les aspirations des candidats, et est en partie tributaire des difficultés de recrutement de la fonction publique (4).

1. En 2023, plus de 23 % des agents publics étaient employés par contrat

Les données transmises par la DGAFP à votre Rapporteuse font état d’une **forte progression de l’emploi contractuel au cours de la dernière décennie**, comme en témoignent les tableaux présentés en annexe.

À la fin de l’année 2011, l’ensemble de la fonction publique comptait 5,4 millions d’agents, dont près de 941 800 avaient le statut de contractuel, soit 17 %. Douze ans plus tard, en 2023, plus de 23 % des agents étaient employés sous contrat, soit six points de plus (1 358 500 contractuels sur 5,8 millions d’agents publics).

(1) Articles L. 322-22 et L. 322-23 du CGFP.

(2) Articles L. 332-24 à L. 332-26 du CGFP.

(3) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

(4) Cette possibilité était auparavant limitée aux seuls emplois des établissements publics inscrits sur une liste fixée par un décret en Conseil d’État qui requièrent des qualifications professionnelles particulières indispensables à l’exercice de leurs missions spécifiques et non dévolues à des corps de fonctionnaires.

(5) Les recrutements de contractuels effectués sur ce motif étaient jusque-là réservés aux fonctionnaires de catégorie A.

Ainsi, plus d'un agent public de la fonction publique territoriale (FPT) sur quatre était contractuel en 2023 (25,6 %) ; cette proportion est légèrement inférieure dans la fonction publique de l'État (FPE, 22,7 %) et dans la fonction publique hospitalière (FPH, 21,4 %).

Par ailleurs, au cours de cette période, le nombre total d'agents publics a augmenté de 391 000 environ, et **cette augmentation du nombre d'agents publics repose essentiellement sur la hausse de l'emploi contractuel** : le nombre de contractuels a augmenté de 416 700 (soit + 44 %), alors que le nombre de titulaires a diminué (– 25 200 fonctionnaires, soit – 0,7 %).

L'évolution est particulièrement marquante dans la fonction publique de l'État, qui a vu le nombre de fonctionnaires reculer de 41 700 agents, pour atteindre 1 504 500 (– 3 %), et le nombre de contractuels augmenter de 208 300 agents, pour atteindre 582 700 (+ 56 %).

De manière générale, en 2023, les entrées de contractuels représentent 75 % des entrées dans la FPE ⁽¹⁾.

De plus, d'après le service statistique du ministère chargé de la fonction publique, **les effectifs de contractuels ont fortement augmenté à tous les niveaux de qualification de l'emploi** : « entre 2011 et 2021, les effectifs de contractuels parmi les cadres ont augmenté de 32,2 % et parmi les professions intermédiaires de 32,7 %. Les effectifs de contractuels occupant des postes d'employés et d'ouvriers ont même augmenté de 43,3 % sur la période alors que ceux des fonctionnaires exerçant ces professions ont baissé de 3,5 % » ⁽²⁾.

Certains métiers ont particulièrement contribué à cette augmentation :

– chez les cadres, l'augmentation des effectifs de contractuels est « notamment portée par les personnels administratifs de catégorie A de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux publics (+ 60,7 %), et par les ingénieurs de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux (+ 61,9 %) » ;

– du côté des professions intermédiaires, elle est portée « par les personnels administratifs de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux (+47,1 %), les professeurs (d'enseignement général des collèges et des écoles, dont les effectifs d'agents contractuels ont été multipliés par 2,6), les cadres infirmiers et infirmiers en soins généraux (+58,6 %), les techniciens et experts de niveau technicien des travaux publics de l'État et des collectivités locales (+86,4 %) et les animateurs socio-culturels et de loisir (+45,6 %) » ;

(1) Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2025, page 57.

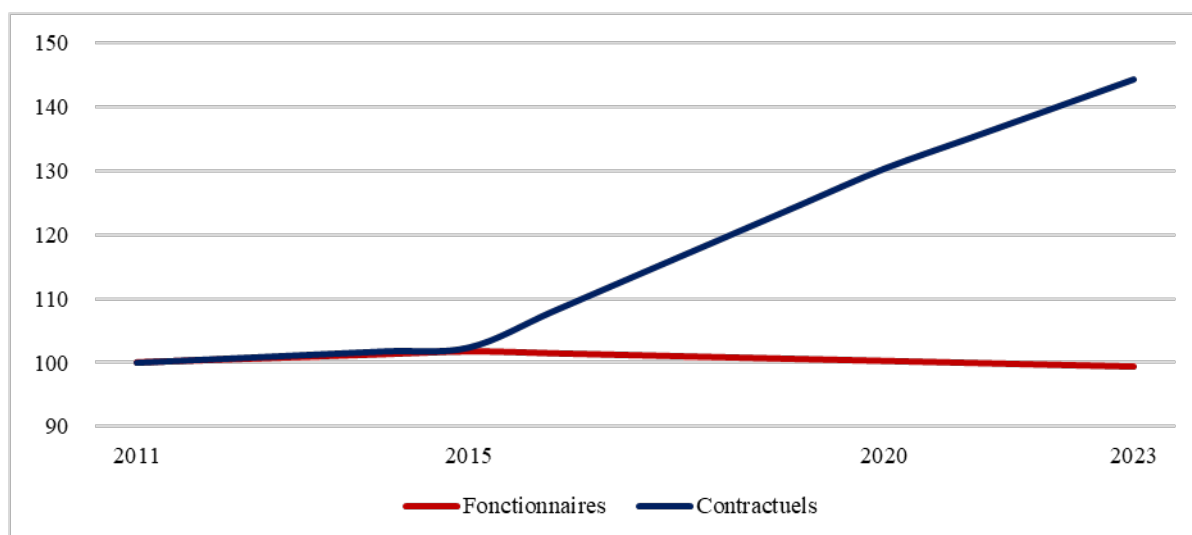
(2) Pascal Godefroy et Sarah Touzé (DGAFP / SDessi), « Les contractuels dans la fonction publique depuis 2011, effectifs et parcours », Point Stat, janvier 2025.

– chez les employés et ouvriers, cette augmentation s’explique avant tout « *par le recrutement de contractuels accompagnants d’élèves en situation de handicap (AESH) (dont les effectifs contractuels sont passés de 19 000 en 2014, date de la création de l’appellation, à 113 000 en 2021), d’aides-soignants (+47,6 %) et d’auxiliaires de puériculture (+56,6 %)* ».

Votre Rapporteuse rappelle que ces chiffres, agrégés et synthétiques, peuvent parfois cacher des dynamiques opposées. Ainsi, en 2016 et 2017, la transformation de nombreux contrats aidés, de droit privé, en contrats classiques de droit public, à hauteur de 33 400 ETP, a pu pousser à la hausse le nombre de contractuels, tandis qu’entre 2013 et 2017, 53 940 agents contractuels ont bénéficié d’une titularisation dans le cadre du plan « Sauvadet ».

Il n’en demeure pas moins que la tendance générale est à une augmentation rapide et continue de la part de l’emploi contractuel dans l’emploi public total.

ÉVOLUTIONS DES EFFECTIFS PHYSIQUES DE FONCTIONNAIRES ET DE CONTRACTUELS AU 31 DÉCEMBRE, EN BASE 100 EN 2011



Source : réponses aux questionnaires, graphique commission des Lois.

2. Les agents contractuels sont plutôt jeunes, féminins et classés en catégorie C

Votre Rapporteuse a souhaité dresser un bref panorama de l’emploi contractuel.

Les femmes sont majoritaires parmi les fonctionnaires et les contractuels de la fonction publique : en 2023, elles représentaient 65 % des fonctionnaires et 70 % des contractuels. La féminisation a progressé d’un point

entre 2022 et 2023, et cette progression est, entre autres, portée par les contractuels ⁽¹⁾.

Les contractuels constituent par ailleurs une population relativement plus jeune que le reste de la fonction publique. En 2023, les contractuels ont en moyenne 39 ans (soit deux ans de plus qu'en 2011) et les fonctionnaires 47 ans (soit trois ans de plus qu'en 2011). L'âge moyen des agents de la fonction publique est de 44 ans, contre 41 ans dans le secteur privé.

La très grande majorité des contractuels est en contrat à durée déterminée (CDD) : dans l'ensemble de la fonction publique, 69 % des agents sont en CDD, et jusqu'à 86 % des femmes dans la fonction publique territoriale.

PART DES CONTRACTUELS EN CDD EN 2022 ET EN 2023 (EN %)

(en %)

	2023			2022		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
FPE	65	58	60	68	69	69
FPT	82	86	85	81	86	84
FPH	50	58	56	52	61	59
Ensemble FP	70	68	69	71	73	72

Champ : Emplois principaux, contractuels, France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Lecture : Parmi les femmes contractuelles de la fonction publique de l'État, 58 % sont en CDD à la fin 2023.

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Les agents contractuels sont généralement embauchés pour des contrats courts : en 2022, 58 % des CDD étaient d'une durée inférieure à 1 an, 30 %, d'une durée comprise entre 1 et 3 ans, et 12 %, d'une durée supérieure à 1 an ⁽²⁾.

D'après France Stratégie, **le recours aux CDD dans le secteur public est plus fréquent que dans le secteur privé, pour certains métiers.** De manière générale, « 14 % de l'ensemble des agents du secteur public sont en CDD (et donc 86 % sont titulaires ou en CDI) contre 8 % des salariés du secteur privé, auxquels il faut cependant ajouter 3,3 % de salariés en intérim » (le recours à l'intérim restant limité dans le secteur public). Les métiers concernés sont essentiellement des emplois peu qualifiés (agents d'entretien, aides-soignants, professionnels de l'action culturelle et sociale ou de l'action sociale et de l'orientation), mais « des différences marquées existent également pour des métiers fortement qualifiés »,

(1) DGAFP, « Caractéristiques des agents de la fonction publique en 2023 », Stats Rapides n° 125, juillet 2025.

(2) Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2024, « L'emploi public – Caractéristiques et localisation des postes de la fonction publique en 2022 », page 30.

dans le secteur de la recherche, personnels études et recherche ou pour les médecins ⁽¹⁾.

Enfin, 45,7 % des agents contractuels sont en catégorie C. Cette part est supérieure à celle des titulaires de catégorie C au sein du nombre total de fonctionnaires (37,6 %) ; inversement, les contractuels de catégorie A sont moins représentés que les titulaires (25,6 % contre 41,3 %).

**EFFECTIFS PHYSIQUES DANS LA FONCTION PUBLIQUE PAR STATUT
ET PAR CATÉGORIE HIÉRARCHIQUE AU 31 DÉCEMBRE 2023**

(en milliers d'agents)

	Fonctionnaires	Part du total	Contractuels	Part du total
A	1 548,7	41,3 %	347,6	25,6 %
B	787,3	21,0 %	306,8	22,6 %
C	1 412,3	37,6 %	620,4	45,7 %
Indéterminée	4,8	0,1 %	83,7	6,2 %
Total	3 753,1	100,0 %	1 358,5	36,2 %

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Lecture : En 2023, il y a 1 548 700 fonctionnaires de catégorie A au sein de la fonction publique.

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

3. L'intensité du recours aux contractuels varie selon la nature de l'employeur

Dans la fonction publique de l'État, la proportion d'agents sous contrat varie sensiblement selon les ministères (il est précisé que les données utilisées tiennent compte des effectifs des établissements publics administratifs sous tutelle) : on compte ainsi un agent contractuel pour 6,6 titulaires au ministère de la justice, un pour 7,2 au sein des ministères économiques et financiers, et un pour 8,5 au sein du ministère de l'intérieur et des outre-mer ; à l'inverse, on compte un agent contractuel pour 1,2 titulaires au sein du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, et une quasi-parité au sein du ministère de la culture.

Dans son enquête remise en 2020 sur l'emploi contractuel dans la fonction publique, la Cour des comptes précisait : *« l'emploi contractuel dans la FPE présente une double caractéristique. On le trouve en effet majoritairement dans*

(1) S'agissant des emplois peu qualifiés : pour les agents d'entretien, 21 % des travailleurs du public sont en CDD, contre 14 % des salariés du privé ; pour les aides-soignants, on compte 24 % de CDD dans la fonction publique, contre 13 % dans le privé ; pour les professionnels de l'action culturelle et sociale, 52 % dans la fonction publique et 25 % dans le privé, pour les professionnels de l'action sociale et de l'orientation, 18 % dans la fonction publique et 10 % dans le privé. Pour les métiers fortement qualifiés : dans le secteur de la recherche, personnels études et recherche, 32 % dans la fonction publique, contre 5 % dans le privé ; pour les médecins : 20 % dans la fonction publique, contre 8 % dans le secteur privé).

les établissements publics [...], et au ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche [...] » ⁽¹⁾.

**EFFECTIFS PHYSIQUES DE LA FONCTION PUBLIQUE D'ÉTAT PAR STATUT
ET PAR MINISTÈRE DE TUTELLE (Y COMPRIS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS
ADMINISTRATIFS) AU 31 DÉCEMBRE 2023**

(en milliers d'agents)

	Fonctionnaires	Contractuels
Agriculture et alimentation	22,0	18,3
Armées	39,3	22,5
Culture	12,2	12,5
Europe et affaires étrangères	3,0	0,9
Ministères économiques et financiers	123,2	17,0
Éducation nationale, enseignement supérieur, recherche et innovation	967,4	386,0
Intérieur et outre-mer	181,4	21,3
Justice	81,9	12,5
Services du Premier ministre	6,8	4,5
Ministères sociaux	16,2	75,3
Transition écologique et solidaire	51,0	11,9
Total	1 504,5	582,7

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.
Lecture : En 2023, il y a 22 000 fonctionnaires au sein du ministère (y compris EPA) de l'Agriculture et de l'Alimentation.

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

La DGAFP a par ailleurs transmis à votre Rapporteuse la répartition des effectifs par filière dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière (mais pas pour la fonction publique de l'État, la notion de « filière » n'y étant pas juridiquement consacrée ; par ailleurs, concernant la FPH, les données n'incluent pas le personnel médical).

Dans la FPT, la situation est là encore assez hétérogène : la filière administrative comprend par exemple relativement peu d'agents contractuels (un agent contractuel pour 3,7 titulaires), tandis qu'à l'inverse, on compte presque un agent contractuel pour un titulaire pour la filière animation.

Dans le rapport précité, la Cour des comptes précisait que « l'emploi contractuel dans la FPT présente une double caractéristique. D'une part, il est concentré sur quatre des dix filières d'emplois de la FPT (par ordre décroissant : technique, administrative, animation et sociale) », où il représente 80 % environ,

(1) Cour des comptes, « Les agents contractuels dans la fonction publique. Exercices 2010-2019. Rapport public thématique », septembre 2020.

et « *d'autre part, il concerne pour l'essentiel le bloc communal* », qui emploie 88 % du total des agents contractuels territoriaux, cette situation renvoyant « *aussi, pour partie, à la place prépondérante du bloc communal dans le total des emplois publics territoriaux* ».

EFFECTIFS PHYSIQUES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE PAR STATUT ET PAR FILIÈRE AU 31 DÉCEMBRE 2023

(en milliers)

		Fonctionnaires	Contractuels
FPT	Administrative	350,3	95,8
	Animation	78,1	75,5
	Culturelle	52,7	25,7
	Incendie-secours	42,8	1,1
	Médico-sociale	62,5	24,7
	Médico-technique	1,4	1,0
	Sécurité	27,2	0,2
	Sociale	119,2	50,8
	Sportive	11,7	6,0
	Technique	672,8	196,5
	Hors filière et indéterminée	3,3	32,9
	Ensemble	1 422,0	510,2

Champ : Emplois principaux, total FPT, tous statuts, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés. Lecture : En 2023, la FPT compte 350 300 fonctionnaires au sein de la filière administrative.

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

Enfin, dans la FPH, l'emploi contractuel est surtout concentré sur la filière soignante, qui représente 61 % du nombre total de contractuels.

**EFFECTIFS PHYSIQUES DES PERSONNELS NON MÉDICAUX DE LA FONCTION PUBLIQUE
HOSPITALIÈRE PAR STATUT ET PAR FILIÈRE AU 31 DÉCEMBRE 2023**

(en milliers d'agents)

		Fonctionnaires	Contractuels
FPH	Administrative	85,4	35,5
	Médico-technique	38,9	8,9
	Socio-éducative	20,7	9,6
	Soignante	599,9	162,2
	Technique-ouvrière	78,1	44,8
	Hors filières et indéterminée	3,6	4,6
	Ensemble	826,6	265,6

Champ : Emplois principaux de la FPH, personnels non médicaux, tous statuts, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés. Note : Les personnels non médicaux recouvrent les agents de la FPH hors médecins et internes. Lecture : En 2023, la FPH compte 85 400 fonctionnaires (hors personnels médicaux) dans la filière administrative.

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP - SDessi.

4. Une situation qui s'explique tant par les besoins des administrations publiques que par les aspirations des candidats, et qui est en partie tributaire des difficultés de recrutement de la fonction publique

S'agissant des raisons expliquant le recours aux agents contractuels, trois principaux motifs ont été avancées par les personnes auditionnées par votre Rapporteuse :

– **remplacer les agents temporairement absents**, en congé maladie ou lié à la parentalité ;

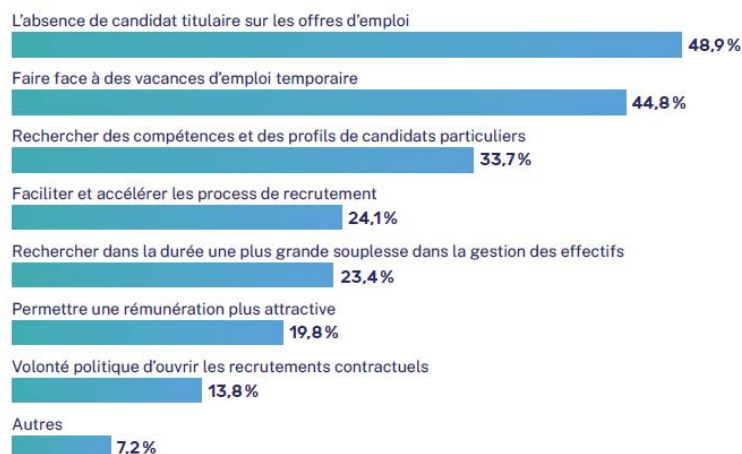
– **répondre à un pic d'activité**, qu'il soit occasionnel ou saisonnier ;

– **recourir à des compétences rares ou spécialisées**, notamment sur des métiers en tension, lorsqu'il n'est pas possible de satisfaire ces besoins avec les effectifs titulaires disponibles. Très régulièrement, les personnes auditionnées ont cité en exemple les métiers du **numérique**.

Le manque de candidats titulaires peut également expliquer le recours à l'emploi contractuel. Ainsi, d'après l'enquête « HoRHizons 2025 », les collectivités territoriales ont principalement l'intention de recruter des

fonctionnaires ⁽¹⁾, mais cette intention se heurte souvent à l'absence de candidats titulaires ⁽²⁾.

RÉPONSE À LA QUESTION « QUELS SONT LES FACTEURS QUI SELON VOUS PEUVENT EXPLIQUER LE RECOURS À PLUS DE RECRUTEMENTS CONTRACTUELS ? »



Source : Baromètre HoRHizons 2025, page 12.

Interrogée par votre Rapporteur, la DGAFP a indiqué qu'elle ne disposait pas de statistiques détaillées sur les motifs de recours aux agents contractuels, ce qui empêche de procéder à une analyse plus fine dans les trois versants.

Au-delà des motifs juridiques justifiant l'emploi de contractuels, les auditions conduites par votre Rapporteur ont presque unanimement relevé que **l'accroissement tendanciel du nombre d'agents contractuels devait être mis en relation avec les difficultés plus générales que rencontrent actuellement les employeurs publics pour recruter**, c'est-à-dire à la question de l'**attractivité de la fonction publique**.

Ces difficultés ont été récemment documentées ⁽³⁾. Plusieurs **explications** sont régulièrement avancées pour expliquer la perte relative d'attractivité des métiers du service public et, plus particulièrement, du statut de fonctionnaire : le caractère perfectible de l'image des employeurs publics, le manque de connaissance sur les métiers offerts, ainsi que la longueur et la complexité des processus de recrutement, largement fondés sur le système du concours, dont les épreuves restent très académiques.

(1) Toutefois, près d'un tiers des répondants (31,4 %) évoque leur souhait de recruter prioritairement des contractuels, notamment les communes de moins de 3 500 habitants (46 %).

(2) Baromètre HoRHizons 2025, Tendances de l'emploi territorial et politiques RH des collectivités et des intercommunalités (enquête du CNFPT réalisée fin 2024 par la société Qualitest auprès de 1 000 collectivités territoriales).

(3) Voir notamment le rapport de France stratégie, « Travailler dans la fonction publique. Le défi de l'attractivité », par Emmanuelle Prouet (coord.), Johanna Barasz et Anne Faure, décembre 2024, ainsi que le rapport pour avis de Mme Cécile Untermaier fait au nom de la commission des Lois de l'Assemblée nationale sur la présente mission du projet de loi de finances pour 2024, publié en octobre 2023 (n° 1778).

Par ailleurs, le **principe même d'une fonction publique de carrière**, et le bénéfice d'un « emploi à vie » que permet ce statut ne semblent plus être considérés par les jeunes générations comme un élément fort d'attractivité. D'après une enquête réalisée en 2022 par la CFDT, 29 % des jeunes ayant répondu, exerçant dans les trois versants de la fonction publique, se disent prêts à y passer toute leur carrière ⁽¹⁾.

Lors de son audition par votre Rapporteuse, M. Luc Rouban, directeur de recherches au CNRS, relevait ainsi une « *appétence [des jeunes] pour l'autonomie et la mobilité professionnelle* », et rappelait que le contrat pouvait permettre de répondre à certaines des attentes des candidats, car il offre l'assurance d'exercer le métier pour lequel on a été recruté, autorise la négociation de la rémunération, et permet d'éviter certaines spécificités du statut perçues comme des contraintes, telles que la mobilité géographique.

Votre Rapporteuse constate néanmoins que **le recours au contrat ne peut constituer qu'un palliatif aux difficultés de recrutement de la fonction publique, et ne constitue pas une réponse structurelle à la question de l'attractivité.**

En effet, comme le relève un rapport de France Stratégie publié en décembre 2024, les viviers dans lesquels recrutent traditionnellement les employeurs publics « *ne sont pas [...] extensibles à l'infini et la concurrence qu'exerce sur eux le secteur privé fait courir un risque sur les capacités de recrutement de la fonction publique pour faire face aux besoins dans les années à venir, au-delà des tensions prévisibles liées aux perspectives démographiques* » ⁽²⁾. Il en découle que si la part des contractuels augmente, ce mode de recrutement « *ne suffit pas néanmoins à répondre à l'insuffisance des recrutements de titulaires* », notamment dans la fonction publique territoriale ⁽³⁾. Dans la fonction publique hospitalière, « *les postes vacants se multiplient* », ce qui génère « *dans trois établissements sur quatre une augmentation du volume de temps de travail additionnel, une augmentation du recours aux praticiens à diplôme hors Union européenne ainsi qu'un recours à l'intérim* ».

Cette question est intrinsèquement liée à celle des viviers de futurs fonctionnaires, et ainsi, du nombre d'étudiants inscrits dans **les filières d'enseignement supérieur traditionnellement pourvoyeuses d'étudiants**. En particulier, concernant les concours d'enseignants, il apparaît que les disciplines universitaires qui permettent d'en former les candidats connaissent un déclin relatif par rapport aux autres formations.

Ainsi, « *les sciences de l'éducation, une discipline qui prépare directement aux concours d'enseignants du premier degré, a vu sa part dans les effectifs des étudiants de troisième année diminuer de moitié entre 2008-2009 et*

(1) CFDT, quatrième enquête « Focus Jeunes », octobre 2022.

(2) France stratégie, op. cit., page 18.

(3) France stratégie, op. cit., page 141.

2020-2021, de 3 % à 2 % des étudiants de ce niveau [et] c'est la seule filière où les effectifs ont diminué (– 11 %) entre 2008 et 2020, malgré la hausse importante des effectifs étudiants dans l'enseignement supérieur ».

En mathématiques, malgré une hausse au cours des années récentes, les effectifs restent très faibles par rapport au besoin (environ 1 000 places au CAPES ouvertes chaque année, pour 5 746 étudiants inscrits en troisième année de licence en 2020), et devraient diminuer à l'avenir (les projections d'effectifs anticipent une diminution de 9 % d'ici à 2030).

Focus sur le recours aux contractuels dans l'éducation nationale

Entre 2015 et 2025, **le recours aux contractuels a rapidement augmenté dans l'enseignement scolaire** :

- dans le premier degré, on comptait 9 762 enseignants contractuels au cours de la dernière année scolaire (2024-2025, en hausse de 8 058 par rapport à l'année scolaire 2014-2015) pour 300 004 titulaires (en hausse de 9 366). La part de contractuels est ainsi passée de 0,6 % à 3,2 % du total ;
- dans le secondaire, on comptait 40 108 enseignants contractuels au cours de la dernière année scolaire (+ 12 351) pour 329 618 titulaires (- 3 053). La part de contractuels est ainsi passée de 7,7 % à 10,8 % du total.

De manière générale, si on inclut les enseignants du secteur privé, près d'un enseignant sur dix est actuellement employé sous un statut de contractuel.

Cet accroissement rapide du nombre de contractuels pallie, du moins en partie, la **difficultés à recruter des enseignants titulaires**. En effet, en 2025, sur 23 258 postes offerts dans le premier et le second degré public, seuls 21 484 candidats avaient été admis, soit 1 774 postes non pourvus.

Il ressort des auditions conduites par votre Rapporteuse que la **mobilité géographique imposée**, notamment en début de carrière, dissuade de plus en plus de candidats de se présenter aux concours, et les conduit à leur préférer les recrutements contractuels qui, bien que plus précaires, offrent au postulant la possibilité de candidater dans la zone géographique de son choix. Par ailleurs, comme le relève le collectif *Nos services publics*, la question des **rémunérations** permet également d'expliquer le déficit d'attractivité du métier, du fait de la stagnation du point d'indice et de la politique de primes menée au cours des dernières années, qui ne permettent pas aux rémunérations des enseignants de croître aussi vite que l'inflation, et conduisent donc à des pertes de pouvoir d'achat en termes réel.

Cette situation pose des difficultés de plusieurs ordres :

- du point de vue de la **continuité du service public**, si le recours aux contractuels répond à des besoins immédiats, le recours à des contrats de courte durée et les conditions d'exercice parfois difficiles favorisent une rotation importante des effectifs. Les renoncements ou départs prématurés de contractuels peuvent avoir des conséquences directes sur les élèves (perte d'heures de cours, retards dans la mise en œuvre des programmes, désorganisation des équipes pédagogiques) ;

- s’agissant des **processus de recrutement et des dispositifs de formation**, les enseignants contractuels ne bénéficient pas toujours d’une formation initiale ou d’un accompagnement adaptés aux exigences du métier. Par ailleurs, l’organisation de « *job datings* » par certaines académies au sein desquelles tous les postes d’enseignants n’étaient pas pourvus a pu susciter des craintes, chez les enseignants titulaires comme au sein des parents d’élèves. Cette situation pose en effet la question de la maîtrise des connaissances disciplinaires et des compétences pédagogiques nécessaires à l’exercice du métier, et contribue à fragiliser la reconnaissance professionnelle du corps enseignant, dans la mesure où elle repose sur l’idée que l’on peut « apprendre sur le tas » un métier hautement qualifié, fondé sur l’expertise et la préparation. Dans un rapport publié en 2023, la Cour des comptes recommandait d’instaurer pour les enseignants contractuels une formation obligatoire d’au moins une semaine avant une première prise de poste, et d’intégrer les contractuels aux actions d’accompagnement et de formation ouvertes aux nouveaux enseignants ;
- enfin, la question du recours aux contractuels présente une **dimension d’acceptabilité sociale spécifique**, car l’opinion publique, et en particulier les parents d’élèves, manifeste une sensibilité marquée à la qualification et à la stabilité des enseignants.

II. UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION À MENER SUR LES MODALITÉS DE RECRUTEMENT DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Si la possibilité de recourir à l’emploi contractuel constitue une souplesse de gestion pour l’administration et lui permet de répondre à certains besoins, sa forte augmentation pose de multiples défis, qui paraissent encore mal appréhendés par les administrations (A). Votre Rapporteuse considère qu’une réflexion doit être menée sur les modalités de recrutement dans la fonction publique, centrée autour de trois axes principaux (B).

A. DES ÉVOLUTIONS QUI POSENT DE MULTIPLES DÉFIS

Le recours accru à l’emploi contractuel pose des défis de différentes natures aux administrations publiques : la rotation élevée des effectifs peut affecter la qualité du service public (1), le recrutement de personnes extérieures à l’administration pose la question de la connaissance du fonctionnement des services publics et des principes déontologiques (2), les règles applicables en matière de carrière et de rémunération diffèrent malgré une convergence des conditions d’emploi (3).

1. Une rotation élevée des effectifs qui peut affecter la qualité du service public

Le recours à l’emploi contractuel constitue indéniablement une souplesse pour l’administration, en lui permettant de compléter ses effectifs au-delà des fonctionnaires titulaires.

Les auditions conduites par votre Rapporteuse ont toutefois soulevé d'importantes questions quant aux conséquences potentielles d'un recours toujours plus important à l'emploi contractuel sur la continuité et la qualité du service public.

Comme cela a été développé *supra*, **de nombreux agents contractuels sont engagés sur des contrats de courte durée**, ce qui implique par nature une **forte rotation des effectifs** : en 2023, le taux de rotation des agents titulaires est de 3,3 %, tandis que celui des contractuels s'élève à 24,3 % ⁽¹⁾. La moyenne d'emploi des contractuels dans la fonction publique est de quatre ans ⁽²⁾, et seuls 61 % des contractuels travaillant dans la fonction publique à la fin de l'année 2016 y étaient encore présents en 2021, sous le même statut ou en tant que fonctionnaires ⁽³⁾.

Or, **le recours accru à des agents contractuels engagés sur des contrats de durée limitée peut induire une forme d'instabilité qui fragilise le maintien des compétences au sein de la fonction publique**. Chaque départ nécessite l'organisation d'un nouveau processus de recrutement et d'adaptation de la personne recrutée, ce qui mobilise du temps et des moyens.

Lors de son audition par votre Rapporteuse, M. Emmanuel Aubin, professeur de droit public à l'Université de Tours, citait ainsi l'exemple des métiers liés à la protection des données au sein des centres universitaires hospitaliers, souvent occupés par des agents contractuels, alors même que ces fonctions sont très sensibles, dans un contexte de forte augmentation du nombre de cyber-attaques.

2. Des enjeux déontologiques et de formation

Une différence importante entre agents des différents statuts réside dans le fait que l'essentiel des agents titulaires reçoivent une formation initiale robuste, le cas échéant au sein d'une école de service public, et parfois à l'issue d'une préparation aux concours, ce qui n'est pas le cas des contractuels.

Cette formation permet aux fonctionnaires stagiaires **d'acquérir les fondamentaux du fonctionnement des services publics**, mais également de développer de véritables **compétences « métier »**.

En effet, et bien que cette idée soit assez répandue, il existe finalement assez peu de métiers dans lesquels des agents recrutés en dehors de la fonction publique, pourraient être directement opérationnels et qui ne nécessitent aucune connaissance préalable du fonctionnement du service public. Il s'agit principalement des métiers peu qualifiés, ou qui au contraire nécessitent des

(1) Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2025.

(2) Rapport de restitution des travaux de la Conférence sur les perspectives salariales de la fonction publique, 14 mars 2022.

(3) DGAFP, Point Stat n° 49 précité.

compétences spécifiques, très techniques et directement transposables (sciences de l'ingénieur, informatique, par exemple) ⁽¹⁾.

À cela s'ajoute une dimension essentielle et absente d'un emploi dans le secteur privé : le fait de réaliser une mission de service public. La formation initiale est en effet l'occasion d'acquérir **une compréhension des enjeux et des valeurs de la fonction publique**.

Il ressort des travaux de votre Rapporteuse que **la question de la formation des contractuels au moment de leur entrée dans la fonction publique constitue un enjeu majeur, encore insuffisamment considéré**. Trop souvent, les nouveaux agents contractuels ne bénéficient d'aucune formation aux principes et aux valeurs du service public et de la fonction publique, ni même d'une présentation sommaire. Votre Rapporteuse considère que l'organisation d'une telle session de formation, qui serait finalement assez peu coûteuse car pouvant être réalisée en interne, permettrait de donner beaucoup de sens à cet engagement professionnel, et contribuerait à renforcer la cohésion des équipes.

La formation initiale est également l'occasion pour les nouveaux agents publics d'approfondir leur connaissance des **règles déontologiques applicables** aux agents publics. Dans un contexte d'encouragement des mobilités entre le public et le privé, cette dimension paraît particulièrement importante.

Dans son rapport fondateur sur la prévention des conflits d'intérêts, M. Jean-Marc Sauvé, alors vice-président du Conseil d'État, relevait que, « ***parce qu'elle limite les passages entre les secteurs public et privé, [l'existence d'une fonction publique de carrière en France] réduit aussi certaines hypothèses de conflit d'intérêts*** » ⁽²⁾. En effet, l'existence d'une fonction publique de carrière, recrutée essentiellement par concours, et guidée par les valeurs fondamentales de probité, d'impartialité et de responsabilité, constitue pour l'administration une « *protection "structurelle" contre les risques de conflits entre l'intérêt public et des intérêts personnels* ». Parce qu'il implique que l'agent non renouvelé ou titularisé rejoigne un autre employeur, souvent privé, au terme de son contrat, un recours accru à l'emploi contractuel est susceptible d'augmenter les risques de conflit d'intérêts.

Lors de son audition par votre Rapporteuse, M. Johan Theuret, cofondateur du cercle de réflexion « Le Sens du service public » et directeur général adjoint chargé du Pôle ressources de la ville de Rennes et de Rennes Métropole, prenait ainsi pour exemple la situation d'agents publics territoriaux chargés de préparer, de négocier ou d'exécuter les marchés publics passés par la collectivité,

(1) Voir notamment *Cour des comptes*, *op. cit.*, pages 144 et suivantes.

(2) « *Pour une nouvelle déontologie de la vie publique* », rapport de la Commission de réflexion pour la prévention des conflits d'intérêts dans la vie publique, remis au Président de la République le 26 janvier 2011, cité par Mme Cécile Untermaier, députée, dans son avis budgétaire sur le programme « Fonction publique » sur le projet de loi de finances pour 2023, consacré à la déontologie des agents publics, dans le contexte de la réforme de la haute fonction publique, publié le 17 octobre 2022 (n° 341).

et qui rejoindraient par la suite une grande société privée ou un bureau d'étude intervenant dans le même domaine, tels que le bâtiment et les travaux publics, les infrastructures, le numérique ou les assurances. L'expertise acquise par ces agents au sein de la collectivité, et notamment leur connaissance de la stratégie de négociation de la collectivité, rend leur changement d'employeur particulièrement sensible.

Votre Rapporteuse rappelle toutefois que, depuis une décennie, **plusieurs évolutions législatives ont permis de préciser et renforcer les obligations déontologiques des agents publics ainsi que leurs modalités de contrôle**. La loi relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, adoptée en 2016, a ainsi consacré les principes déontologiques dans le statut général, tandis que plus récemment, la loi de transformation de la fonction publique de 2019 a modifié le cadre dans lequel s'exercent les contrôles déontologiques des agents publics. Le contrôle des mobilités public-privé fait désormais l'objet d'un contrôle gradué : pour la quasi-totalité des agents, à l'exception de ceux occupant des emplois particulièrement exposés, le contrôle est effectué par les seules administrations, qui peuvent saisir leur référent déontologue et la HATVP en cas de doute ; pour les emplois les plus exposés aux risques déontologiques, la saisie de la HATVP est en revanche obligatoire ⁽¹⁾. **Ces obligations s'appliquent de la même manière aux fonctionnaires et aux contractuels.**

3. Des règles applicables en matière de carrière et de rémunération qui diffèrent malgré une convergence des conditions d'emploi

L'augmentation tendancielle du nombre d'agents contractuels pose la **question de la coexistence, au sein du même employeur public, d'agents affectés sur des emplois identiques ou similaires et remplissant les mêmes fonctions**, mais qui se verraient appliquer des **règles différentes en matière de carrière et de rémunération**.

En effet, les agents contractuels sont recrutés pour un poste et un métier donné. À l'inverse du fonctionnaire, qui a vocation à effectuer l'ensemble de sa carrière au sein de l'administration publique, et à bénéficier d'une mobilité fonctionnelle ou géographique, le contrat qui lie l'agent non titulaire à l'administration n'est pas prévu pour être intégré dans un parcours de carrière.

Concernant les règles applicables à la rémunération, celles-ci diffèrent également. En effet, la rémunération du fonctionnaire est fondée sur plusieurs éléments, et notamment sur son traitement, qui est fixé en fonction de son grade et de son échelon, ou de l'emploi auquel il a été nommé ⁽²⁾.

(1) Environ 14 000 emplois publics sont concernés par une saisine obligatoire de la HATVP en cas de mobilité vers le secteur privé lucratif, et environ 3 000 emplois, en cas de mobilité depuis le secteur privé (nomination ou réintégration).

(2) Article L. 712-1 et 712-2 du CGFP.

La rémunération de l'agent contractuel, quant à elle, est définie dans son contrat : elle est fixée par l'autorité compétente en tenant compte des fonctions exercées, de la qualification requise pour leur exercice et de l'expérience de l'agent ⁽¹⁾. Cette fixation fait l'objet d'un contrôle du juge, qui exige que la rémunération accordée à un agent contractuel soit principalement fixée en référence à ce que devrait normalement percevoir un fonctionnaire exerçant les mêmes fonctions, les deux autres critères pouvant permettre d'affiner la rémunération et de l'adapter au profil recruté ⁽²⁾. La rémunération de l'agent contractuel est réévaluée tous les trois ans, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels ou de l'évolution des fonctions.

Il ressort des travaux de votre Rapporteure que **les droits et les garanties bénéficiant aux agents contractuels ont été progressivement étendus**, par le juge et par le législateur. Il en découle une forme de **convergence** entre les règles applicables aux agents publics, qu'ils soient titulaires ou non. Selon le professeur Anthony Taillefait, les contractuels ne sont « *pas soumis à un statut d'ensemble, mais un certain nombre de garanties générales leur ont été progressivement et assez récemment reconnues* » ⁽³⁾, par le juge mais également par le législateur, qui a ainsi « *engagé leurs droits sur une pente toujours plus statutaire* ».

Dans le rapport précité, la Cour des comptes relevait par ailleurs que, si le recrutement d'agents contractuels était souvent justifié par des nécessités d'ajustement et de flexibilité des emplois publics, leur gestion se rapprochait parfois, dans la pratique, de celle des titulaires.

Par exemple, s'agissant du recrutement, si les procédures restent plus flexibles que l'organisation d'un concours, la nécessité de respecter l'impératif d'égal accès aux emplois publics contribue à en encadrer et en structurer davantage les modalités ⁽⁴⁾.

En matière de carrière et de rémunération, certaines collectivités publiques ont fait le choix d'aller au-delà du droit existant en proposant à leurs agents contractuels une réévaluation régulière de leurs conditions d'emplois. Ces mesures paraissent néanmoins hétérogènes selon les employeurs, et sans véritable cohérence d'ensemble.

Surtout, malgré cette tendance à une forme de rapprochement des conditions d'emploi entre les différentes catégories d'agents, votre Rapporteure constate que des différences dans le niveau des rémunérations demeurent. Celles-ci sont susceptibles d'**affecter la cohésion des équipes** et n'encouragent pas la fidélisation des agents contractuels : elles risquent, au contraire, d'**aggraver**

(1) Article L. 713-1 du CGFP.

(2) Conseil d'État, 28 juillet 1995, Préfet du Val d'Oise.

(3) Anthony Taillefait, Droit de la fonction publique, Précis Dalloz, 9^{ème} édition, 2022, pages 472-473.

(4) L'article 15 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique prévoit en particulier que « le recrutement d'agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents est prononcé à l'issue d'une procédure permettant de garantir l'égal accès aux emplois publics ».

encore les problèmes d’attractivité que connaît actuellement la fonction publique.

Votre Rapporteuse rappelle au préalable qu’il est difficile d’établir des moyennes pertinentes pour pouvoir comparer les salaires des fonctionnaires et des contractuels, en raison d’effets de structure non négligeables. Comme cela a été rappelé *supra*, les agents contractuels sont en effet généralement plus jeunes et occupent des métiers moins qualifiés que les titulaires, et sont par ailleurs plus souvent à temps partiel.

Toutefois, **les études et statistiques disponibles font apparaître trois traits saillants.**

Premièrement, **à caractéristiques égales, le mode de rémunération des contractuels reste désavantageux par rapport à celui des fonctionnaires.** D’après la DGAFP, *« une part importante (1/3) de l’écart de salaire en équivalent temps plein entre contractuels et fonctionnaires se résorberait s’il n’existait pas de différence de statut »* ⁽¹⁾.

Deuxièmement, et plus profondément, **il existe une certaine hétérogénéité de situations entre contractuels.** En pratique, deux situations s’opposent :

– d’un côté, celle de l’agent contractuel exerçant un métier peu qualifié ou pour lequel il n’existe pas ou peu de difficulté à recruter, dans laquelle l’employeur public adopte une politique salariale peu généreuse, le conduisant à proposer une rémunération au premier échelon de la catégorie B ou C ;

– de l’autre côté, celle de l’agent contractuel exerçant un métier rare ou « en tension », pour lequel l’employeur public fait face à une forte concurrence sur le marché du travail, et est incité à proposer une rémunération supérieure à celle à laquelle pourrait prétendre un fonctionnaire d’un corps équivalent, disposant des mêmes compétences.

Troisièmement, **à la différence de celle des fonctionnaires, la rémunération des contractuels n’évolue pas de manière automatique avec l’ancienneté de l’agent.** À terme, cette situation pèse sur l’évolution de la rémunération des contractuels. Analysant les dynamiques salariales des contractuels dans la fonction publique entre 2011 et 2022, la DGAFP relevait que *« les évolutions salariales diffèrent selon la trajectoire dans la fonction publique : 51 % des agents contractuels titularisés dans les cinq ans ont progressé dans la distribution des salaires, et seulement 24 % de ceux qui sont restés contractuels, soit un écart de 26 points [...] rester contractuel pendant cinq ans conduit deux*

(1) Aurélien Frot, « Les rémunérations des contractuels : des profils et des postes spécifiques qui n’expliquent qu’en partie leur faiblesse », *Rapport annuel sur l’état de la fonction publique*, édition 2019.

fois plus souvent à un recul dans la hiérarchie des salaires (44 %) qu'à une progression (24 %) » ⁽¹⁾.

B. UNE NÉCESSAIRE RÉFLEXION À MENER SUR LA FONCTION PUBLIQUE DE DEMAIN

Si le nombre d'agents contractuels continue à croître au même rythme que pendant la période récente, la part d'agents sous contrat pourrait atteindre 30 % des effectifs totaux de la fonction publique à la fin de l'année 2031. Les fonctionnaires demeureront encore majoritaires, mais leur part dans l'emploi public total continuerait de s'amenuiser et, si cette tendance se confirme, les difficultés identifiées par votre Rapporteuse et présentées dans la sous-partie précédente ne feront que s'accroître.

Ces évolutions, pour structurantes qu'elles soient, paraissent encore insuffisamment appréhendées par les administrations publiques, laissant la fonction publique à la croisée des chemins, dérivant lentement vers un système toujours plus dual.

Dans ce contexte, votre Rapporteuse suggère de mener une réflexion stratégique sur ce que doit être la fonction publique de demain, centrée autour de trois axes principaux : l'accompagnement de l'évolution des pratiques de recrutement (1), l'évaluation du coût budgétaire global du recours à l'emploi contractuel (2), et la réalisation d'une analyse approfondie des niveaux de cotisations payées par les employeurs et leurs effets (2).

1. Accompagner l'évolution des pratiques de recrutement en envisageant le contrat comme un point d'entrée dans la fonction publique, et en adaptant les concours

Votre Rapporteuse considère que le recrutement d'agents titulaires doit rester le principe, et le recours aux agents contractuels, l'exception.

Afin d'adapter les modalités de recrutement aux réalités du marché du travail et aux aspirations des candidats, votre Rapporteuse suggère d'agir sur deux leviers.

Premièrement, il s'agirait de considérer le contrat comme un point d'entrée dans la fonction publique, charge à l'administration, ensuite, de fidéliser l'agent et de l'encourager à évoluer vers une titularisation.

Les agents contractuels peuvent actuellement présenter, comme les fonctionnaires, les concours internes de la fonction publique, dès lors qu'ils remplissent les conditions prévues, et notamment, qu'ils ont accompli la durée de service requise. Les conditions d'admission aux concours internes et de

(1) *Pascal Godefroy et Sarah Touzé, op. cit.*

reclassement de leurs lauréats, et notamment la prise en compte de leur ancienneté, ont évolué dans un sens plus favorable aux contractuels en 2022.

Ces évolutions vont dans le bon sens et pourraient être complétées par l’octroi de garanties supplémentaires destinées à inciter les agents contractuels à présenter les concours internes, telles que le maintien de l’agent contractuel ayant réussi un concours sur son poste en première affectation.

La création de dispositifs spécifiques permettant la titularisation des apprentis pourrait également être envisagée.

Recommandation n° 1 : Accompagner l’évolution des pratiques de recrutement en envisageant le contrat comme un point d’entrée dans la fonction publique.

Deuxièmement, les modalités concrètes d’organisation des concours pourraient évoluer. Les auditions conduites par votre Rapporteure ont en effet fait état d’une certaine inadaptation des modalités d’organisation de certains concours de la fonction publique à la réalité du marché du travail. S’ils assurent le respect du principe d’égal accès aux emplois publics, les concours de la fonction publique seraient perçus comme trop académiques et constitueraient l’une des causes de la longueur et de la complexité des processus de recrutement dans la fonction publique aux yeux des candidats.

Votre Rapporteure recommande d’envisager de faire évoluer les modalités concrètes d’organisation de certains concours, en raccourcissant leur durée et en modifiant le format des épreuves pour les rendre moins académiques.

Recommandation n° 2 : Repenser les modalités des concours, et les adapter pour en renforcer l’attractivité.

2. Évaluer le coût budgétaire total du recours à l’emploi contractuel

Au cours de ses travaux, votre Rapporteure a cherché à procéder à une évaluation des conséquences budgétaires consolidées du recours à l’emploi contractuel par les administrations publiques.

Votre Rapporteure a d’abord souhaité connaître le volume total des rémunérations versées aux agents contractuels, donnée brute qui devrait être aisément extraite des systèmes d’information. Cette donnée n’est toutefois pas disponible : interrogée sur ce point par votre Rapporteure, la DGAFP n’a pas été en mesure de lui communiquer la masse salariale associée au nombre d’agents titulaires, contractuels, et sous un autre statut.

Dans son rapport précité portant sur les agents contractuels dans la fonction publique, la Cour des comptes avait également tenté de procéder à une telle estimation. La Cour concluait qu’en 2017, la masse salariale brute des agents contractuels serait comprise entre 25,8 et environ 40 milliards d’euros environ,

selon le périmètre retenu. Elle ajoutait que *« faute de stabilisation des périmètres pertinents et d'une collecte des données à la source, l'évaluation de la masse salariale brute des agents contractuels reste incertaine, ce qui n'est pas satisfaisant »*.

Surtout, le coût total de l'emploi contractuel ne se résume pas à la somme de la rémunération des agents concernés : s'y ajoutent les cotisations sociales, ainsi que les coûts directs et indirects associés au recrutement, à la rotation des personnels et à leur formation initiale, mais également à leur gestion quotidienne ainsi qu'à leur sortie de la fonction publique.

Votre Rapporteuse a notamment souhaité connaître le coût associé au recrutement et à la gestion des agents contractuels. En effet, alors que le coût du recrutement d'un fonctionnaire se limite à celui de l'organisation du concours et, lorsqu'il intègre une école de service public, de sa formation initiale, et que sa gestion est ensuite en grande partie déterminée par les règles statutaires du corps ou du cadre d'emplois auquel il appartient, **la gestion administrative des contractuels paraît plus lourde et plus complexe**, en raison de la rotation rapide des effectifs et du nombre d'opérations à réaliser (publication de la fiche de poste, gestion des plateformes destinées à recueillir les candidatures, traitement des candidatures, entretien avec les candidats, établissement du contrat, renouvellement ou résiliation éventuels...).

Or, **la tendance générale, pour les services chargés des ressources humaines des administrations publiques, est plutôt à la rationalisation, à la mutualisation et donc à la compression des moyens existants.** Ce contexte devrait conduire à privilégier les concours et le recrutement de fonctionnaires et par là-même à réinterroger les modalités d'accès à la fonction publique pour améliorer son attractivité.

Lors de son audition par votre Rapporteuse, le directeur général de l'administration et de la fonction publique, M. Boris Melmoux-Eudes, relevait par exemple que le coût du recrutement d'un enseignant titulaire était nettement inférieur à celui d'un enseignant contractuel, dans des proportions pouvant varier d'un à cinq. En effet, même si l'organisation d'un concours peut paraître coûteuse, le nombre élevé de candidats permet de répartir la dépense, alors que les coûts associés à la recherche et à l'embauche des enseignants contractuels empêchent la réalisation d'économies d'échelle.

Un tel travail d'estimation n'a pas été conduit à grande échelle pour l'ensemble de la fonction publique. Si l'établissement d'un indicateur « agrégé » pour l'ensemble des métiers des trois versants ne paraît pas pertinent, tant les situations sont susceptibles de différer, votre Rapporteuse considère qu'il serait particulièrement utile de pouvoir comparer le coût total du recours à l'emploi contractuel, et de le comparer au coût du recours à l'emploi titulaire.

Votre Rapporteure considère qu'une évaluation fiable de la masse salariale brute des agents contractuels est nécessaire pour pouvoir anticiper sérieusement l'avenir. Elle insiste sur la nécessité de pouvoir disposer d'évaluations du coût total du recours à l'emploi contractuel, par filière et par métier.

Recommandation n° 3 : Évaluer précisément le coût budgétaire total du recours à l'emploi contractuel, par versant, par filière et par métier.

3. Mener une étude approfondie sur les niveaux de cotisations employeurs et leurs conséquences sur l'emploi de titulaires

Enfin, aux différences dans les règles applicables en matière de carrière et de rémunération, s'ajoutent celles relatives **aux droits sociaux des agents et aux cotisations acquittées par les employeurs publics** selon leur statut.

Si le cadre du présent rapport ne permet pas de faire l'inventaire des différents mécanismes de cotisation auxquels sont respectivement soumis les fonctionnaires et les contractuels, l'attention de votre Rapporteure a néanmoins été attirée à plusieurs reprises sur les conséquences de la hausse du relèvement des taux de cotisation vieillesse des employeurs des agents affiliés à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) sur les recrutements de fonctionnaires.

En effet, dans sa réponse écrite transmise suite à son audition par votre Rapporteure, la Fédération hospitalière de France (FHF) soulignait que cette hausse ⁽¹⁾ représenterait un « *alourdissement considérable du coût de l'emploi des fonctionnaires hospitaliers, susceptible d'avoir un effet dissuasif sur les politiques de stagiairisation et de titularisation* » et pourrait inciter les établissements médico-sociaux à « *privilégier le recrutement de contractuels, voire à engager des gels de recrutement* ».

Très récemment, l'Observatoire de la fonction publique territoriale relevait qu'en raison de cette hausse, le coût de recrutement d'un fonctionnaire au sein des collectivités au salaire brut de 2 500 euros allait dépasser celui d'un contractuel en 2026. Le surcoût serait de 48 euros par mois, et même de 148 en 2028 ⁽²⁾.

Dans un rapport publié en mai 2024, l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) aboutissait aux mêmes constats, relevant que « *la hausse de la contribution employeur renchérit le coût relatif de l'emploi d'un agent titulaire par rapport à un agent contractuel, risquant de favoriser encore davantage la substitution de l'emploi fonctionnaire par l'emploi contractuel* ». Pour équilibrer les coûts relatifs et contribuer au financement de la caisse, la mission

(1) Instauré par le décret du 30 janvier 2025. Ce taux doit en effet augmenter progressivement à 34,65 % en 2025, 37,65 % en 2026, 40,65 % en 2027 et 43,65 % en 2028.

(2) <https://www.adelyce.fr/observatoire/>, consulté le 23 octobre 2025.

recommandait la création d'une taxe sur la masse salariale des agents contractuels, dont le produit serait affecté à la CNRACL.

Dans ce contexte, votre Rapporteuse recommande de mener une étude approfondie sur les niveaux de cotisations employeurs et leurs conséquences sur l'emploi de titulaires, et d'envisager sérieusement la création d'une ressource fiscale supplémentaire au bénéfice de la CNRACL, assise sur la masse salariale des agents contractuels.

Recommandation n° 4 : Mener une étude approfondie sur les niveaux de cotisations employeurs et leurs conséquences sur l'emploi de titulaires, et d'envisager sérieusement la création d'une ressource fiscale supplémentaire au bénéfice de la CNRACL, assise sur la masse salariale des agents contractuels.

LISTE DES PROPOSITIONS PORTANT SUR LE RECOURS AUX CONTRACTUELS DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Recommandation n° 1 : Accompagner l'évolution des pratiques de recrutement en envisageant le contrat comme un point d'entrée dans la fonction publique.

Recommandation n° 2 : Repenser les modalités des concours, et les adapter pour en renforcer l'attractivité.

Recommandation n° 3 : Évaluer précisément le coût budgétaire total du recours à l'emploi contractuel, par versant, par filière et par métier.

Recommandation n° 4 : Mener une étude approfondie sur les niveaux de cotisations employeurs et leurs conséquences sur l'emploi de titulaires, et d'envisager sérieusement la création d'une ressource fiscale supplémentaire au bénéfice de la CNRACL, assise sur la masse salariale des agents contractuels.

ANNEXE

EFFECTIFS PHYSIQUES DE LA FONCTION PUBLIQUE PAR STATUT AU 31 DÉCEMBRE

(en milliers d'agents)

		2011	2015	2020	2023	Variation 2011-2023
FPE	Fonctionnaires	1 546,2	1 536,8	1 526,9	1 504,5	– 41,7
	Contractuels	374,4	388,5	517,8	582,7	+ 208,3
	Militaires	324,1	305,8	317,3	313,4	– 10,7
	Autres catégories et statuts	183,4	179,0	174,9	169,7	– 13,7
	Total	2 431,4	2 413,3	2 537,4	2 570,2	+ 138,8
FPT	Fonctionnaires	1 408,7	1 471,1	1 454,4	1 422,0	+ 13,3
	Contractuels	377,7	374,1	441,2	510,2	+ 132,5
	Autres catégories et statuts	62,0	61,7	57,0	62,0	0
	Total	1 852,3	1 911,6	1 954,6	1 994,2	+ 141,9
FPH	Fonctionnaires	823,3	834,9	805,3	826,6	+ 3,3
	Contractuels	190,4	201,9	267,3	265,6	+ 75,2
	Autres catégories et statuts	116,1	127,1	134,2	147,2	+ 31,1
	Total	1 129,3	1 163,2	1 206,9	1 239,4	+ 110,1
Total	Fonctionnaires	3 778,3	3 842,8	3 786,6	3 753,1	– 25,2
	Contractuels	941,8	964,2	1 227,3	1 358,5	+ 416,7
	Militaires	324,1	305,8	317,3	313,4	– 10,7
	Autres catégories et statuts	362,0	368,2	366,2	378,9	+ 16,9
	Total	5 412,9	5 488,0	5 699,0	5 803,9	+ 391

Source : réponses aux questionnaires : FGE, Colter, DADS, Siasp, Insee ; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP – Sdessi.

EFFECTIFS PHYSIQUES DE LA FONCTION PUBLIQUE PAR STATUT AU 31 DÉCEMBRE

(en % et en point de %)

		2011	2015	2020	2023	Variation 2011-2023 (en point)
FPE	Fonctionnaires	63,6 %	63,7 %	60,2 %	58,5 %	– 5,1
	Contractuels	15,4 %	16,1 %	20,4 %	22,7 %	+ 7,3
	Militaires	13,3 %	12,7 %	12,5 %	12,2 %	– 1,1
	Autres catégories et statuts	7,5 %	7,4 %	6,9 %	6,6 %	– 0,9
	Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	–
FPT	Fonctionnaires	76,1 %	77,0 %	74,4 %	71,3 %	– 4,7
	Contractuels	20,4 %	19,6 %	22,6 %	25,6 %	+ 5,2
	Autres catégories et statuts	3,3 %	3,2 %	2,9 %	3,1 %	– 0,2
	Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	–
FPH	Fonctionnaires	72,9 %	71,8 %	66,7 %	66,7 %	– 6,2
	Contractuels	16,9 %	17,4 %	22,1 %	21,4 %	+ 4,6
	Autres catégories et statuts	10,3 %	10,9 %	11,1 %	11,9 %	+ 1,6
	Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	–
Total	Fonctionnaires	69,8 %	70,0 %	66,4 %	64,7 %	– 5,1
	Contractuels	17,4 %	17,6 %	21,5 %	23,4 %	+ 6,0
	Militaires	6,0 %	5,6 %	5,6 %	5,4 %	– 0,6
	Autres catégories et statuts	6,7 %	6,7 %	6,4 %	6,5 %	– 0,2
	Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	–

Source : réponses aux questionnaires : FGE, Colter, DADS, Siasp, Insee ; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP – Sdessi

PERSONNES ENTENDUES

- **Fédération hospitalière de France (FHF)**
 - M. Rodolphe Soulié, responsable du pôle Ressources humaines hospitalières (RHH)
 - Mme Hélène Gendreau, responsable adjointe du pôle RHH
 - M. Augustin Hérault, directeur de cabinet
- **Cour des comptes**
 - M. André Barbé, président de la formation inter-juridictions (FIJ) Fonction publique
 - M. Pierre Farouilh, rapporteur général de la FIJ Fonction publique
- **Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG)**
 - M. Thierry Sénamaud, directeur
 - Mme Cindy Laborie, responsable des affaires juridiques
- **M. Emmanuel Aubin**, professeur de droit public à l'Université de Tours
- **Direction générale des ressources humaines (DGRH) du ministère de l'Éducation nationale**
 - M. Christophe Géhin, directeur général
 - Mme Sylvie Thirard, cheffe du service des personnels enseignants de l'enseignement scolaire
- **M. Luc Rouban**, directeur de recherche CNRS au Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)
- **Direction générale des collectivités locales (DGCL)**
 - M. Pascal Mathieu, sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale
- **Haut-Commissariat à la stratégie et au plan (HCSP)**
 - Mme Emmanuelle Prouet, coordinatrice du rapport « *Travailler dans la fonction publique : le défi de l'attractivité* »
 - Mme Johanna Barasz, co-rapporteuse

- **M. Johan Theuret**, co-fondateur du think tank Le Sens du service public, directeur général adjoint chargé du Pôle ressources Rennes Métropole et Ville de Rennes
- **Fédération CGT de la santé et de l'action sociale**
 - M. Philippe Crépel, secrétaire fédéral en charge des questions revendicatives
- **Fédération CGT des services publics**
 - Mme Coline Barrois, dirigeante fédérale
- **Mutuelle nationale territoriale (MNT)**
 - M. Laurent Besozzi, vice-président de la MNT, administrateur de la Mutualité Française
- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**
 - M. Boris Melmoux-Eude, directeur général
 - M. François Charmont, directeur général adjoint