

ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LA MASSE SALARIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE : UN ENJEU MAJEUR POUR LE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
SEPTEMBRE 2026

SOMMAIRE

5	AVERTISSEMENT
7	SYNTHÈSE
13	INTRODUCTION
14	1 - UNE MASSE SALARIALE PUBLIQUE EN AUGMENTATION
14	A - Une croissance des effectifs de 475 000 agents entre 2012 et 2024
16	B - Une rémunération moyenne qui traduit des gains individuels de pouvoir d'achat pour les agents publics
17	C - Une croissance de près de 90 Md€ de la masse salariale publique entre 2012 et 2024 aux causes variables selon les versants de la fonction publique
26	2 - UNE CONTRIBUTION DE LA MASSE SALARIALE AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS À MOBILISER
26	A - Une réduction des effectifs à moduler par versant
29	B - Des leviers transversaux de maîtrise de la rémunération moyenne à mobiliser
31	C - Des scénarii combinant des efforts sur les effectifs et les rémunérations
35	3 - UNE RENOVATION DU PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE À PRÉVOIR
35	A - Une gouvernance globale de la masse salariale à mettre en place
36	B - Des outils de pilotage à renforcer
37	C - Une attention particulière à porter à la maîtrise de la masse salariale des collectivités et des établissements publics de santé
43	GLOSSAIRE

AVERTISSEMENT

La présente note de synthèse sectorielle fait partie d'une série de travaux réalisés par la Cour des comptes conformément à sa mission constitutionnelle d'information des citoyens et aux dispositions du 5° de l'article R. 143-11 du code des juridictions financières.

La vocation de ces notes est de présenter de façon concise la synthèse des principales observations dressées par la juridiction financière à l'occasion de travaux antérieurement publiés, de les actualiser si nécessaire et de les mettre en perspective à l'échelle d'un secteur ou d'un domaine de l'action publique, dont le poids financier est significatif. Cette contribution à une appréciation documentée et précise des enjeux de politique publique ne prétend pas à l'exhaustivité mais la Cour a veillé à couvrir des domaines variés et structurants en s'appuyant sur des travaux approfondis et récents.

Comme par le passé, la Cour vise ainsi à nourrir le débat public en ouvrant différentes voies de réformes possibles. Ces notes traitent de segments de l'action publique essentiels pour rétablir l'équilibre et la soutenabilité des finances publiques tout en veillant au respect des grands équilibres nationaux et aux politiques qui les soutiennent (compétitivité, équité sociale, formation, transition écologique, défense nationale, etc.).

La présente note a été délibérée le 10 juin 2026, par la formation interjuridictions fonction publique, présidée par M. Barbé, conseiller maître, et composée de Mmes Deletang, François, Julienne, MM. Homé, Marquet, Marcovitch, conseillères et conseillers maîtres, MM. Vidal, Guillet, conseillers présidents de chambre régionale des comptes, de MM. Farouilh, Nezzar, conseillers référendaires en service extraordinaire, en tant que rapporteurs et, en tant que contre-rapporteur, M. Viola, conseiller maître. Elle a été examinée et approuvée, le 23 juin 2026, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Camby, doyenne des présidents de chambre, M. Hayez, rapporteur général, M. Meddah, Mmes Mercereau, Thibault, MM. Lejeune, Cazé, Glimet présidentes et présidents de chambre, M. Albertini, président de chambre régionale des comptes et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis. Lors de l'examen de cette publication, Mme de Montchalin, Première présidente, a décidé de se déporter et n'a pas présidé cette séance.

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

SYNTHÈSE

Au 31 décembre 2024, la fonction publique employait 5,88 millions d'agents, en hausse de 475 000 agents, soit 8,8 %, depuis 2012. Au cours de cette même période, l'emploi public a moins augmenté que l'emploi total mais a plus progressé que la population française ; aussi le rapport entre le nombre d'agents publics et la population totale (taux d'administration) a crû de 83 agents pour 1 000 habitants à 85 agents. Le salaire net des agents en place a lui aussi augmenté en euros constants, quoique à un rythme inférieur à celui du secteur privé. Compte tenu de ces évolutions, la masse salariale brute des administrations publiques, soit 362,1 Md€ ou 21,7 % des dépenses publiques totales en 2024, a progressé de 89,5 Md€ depuis 2012. Cette hausse a cependant été inférieure à l'augmentation nominale du produit intérieur brut (PIB) mais plus élevée que l'inflation, dans un contexte de tension élevée sur les finances publiques.

L'effort global d'au moins 80 Md€ à réaliser pour ramener le déficit public sous la barre de 3 % du PIB d'ici 2029, conformément à la trajectoire des finances publiques prévue dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme, nécessiterait 17,4 Md€ d'économies sur la masse salariale publique dans l'hypothèse où celle-ci devait y contribuer proportionnellement à son poids dans les dépenses publiques. Cependant, les besoins de financement de politiques publiques prioritaires, pour partie assorties de programmes pluriannuels, appelleront vraisemblablement une mise à contribution plus que proportionnelle de la masse salariale. Cet effort sera d'autant plus nécessaire que la masse salariale publique continuera de croître au cours des prochaines années, à tout le moins sous l'effet de la progression des rémunérations individuelles.

Une maîtrise accrue et modulée de la masse salariale publique pour réduire le déficit et moderniser l'action publique

Le poids de la masse salariale dans les dépenses publiques incite à une maîtrise de son évolution qui a, en partie, fait défaut jusqu'à présent. Cet effort n'est pas seulement impératif pour des raisons budgétaires. D'une part, il évite la remise en cause d'un modèle de services publics auquel les Français sont attachés et qui, soumis au risque de devenir insoutenable financièrement, serait à terme fragilisé ; d'autre part, il oblige à mener les transformations nécessaires de l'action publique par une révision de son organisation et une modernisation de ses méthodes. L'efficacité de l'action publique en sera accrue.

Aussi la Cour invite les administrations publiques à utiliser simultanément plusieurs leviers : déployer massivement la numérisation et l'intelligence artificielle, rationaliser les compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales et l'État, mutualiser plus fortement les services administratifs et les équipements publics au sein du bloc communal et réorganiser l'offre territoriale hospitalière, toutes actions en partie interrompues depuis la crise sanitaire.

SYNTHÈSE

Adossé à ces réformes structurelles, l'effort de maîtrise de la masse salariale devra s'inscrire dans la durée et porter tant sur les effectifs que sur les rémunérations. Pour être accepté, il devra être conçu de telle sorte que la rémunération des agents publics progresse et que l'attractivité de leurs métiers soit maintenue.

Il devra être adapté aux caractéristiques des trois versants de la fonction publique dont les déterminants de la masse salariale ont évolué différemment. D'une part, l'évolution des effectifs et de la masse salariale des différentes administrations publiques n'a pas été proportionnelle à leur part respective dans l'emploi et les dépenses de personnel : par exemple l'augmentation des effectifs des administrations locales a représenté près de 40 % de la hausse des emplois publics de 2012 à 2024 alors qu'elles n'emploient que 25 % des agents publics. De même, la hausse de la masse salariale des administrations de l'État et de ses opérateurs a contribué à 45 % de l'augmentation d'ensemble alors que ces dernières représentent 50 % de la masse salariale publique. D'autre part, la décomposition des facteurs d'évolution entre les administrations publiques est différente et nécessite ainsi des leviers d'action modulés. Ainsi, l'augmentation de la masse salariale de l'État est presque intégralement due à la progression des rémunérations, tandis que pour les deux autres versants de la fonction publique, les facteurs tenant aux effectifs et aux rémunérations sont plus partagés.

Quatre leviers principaux d'action peuvent être mobilisés et leur combinaison différenciée selon les versants d'administrations publiques : taux de remplacement des départs à la retraite, valeur du point d'indice, montant des mesures catégorielles et rythme d'évolution des carrières.

Des politiques de contention de la masse salariale à différencier

Pour tenir compte des engagements déjà pris, l'effort global devra se situer au minimum autour de 20 Md€. Si la Cour expose dans cette note les déterminants des quatre principaux paramètres de la masse salariale et fournit des exemples de diverses combinaisons possibles, il reviendra aux pouvoirs publics de déterminer le niveau et les modalités de cet effort. De même, il leur appartiendra de répartir cet effort par versant de la fonction publique.

La réduction des effectifs, levier prioritaire à mobiliser pour réaliser des économies budgétaires, devra être modulée par versant et incorporer des gains de productivité réalisables sans dégradation du service public. Dans la fonction publique de l'État, divers taux de non-remplacement des départs à la retraite sont envisageables et pourraient s'appliquer, s'ils n'intervenaient pas dans les ministères pour lesquels des lois de programmation ont prévu des créations nettes d'emplois (justice, intérieur, armées et recherche), à une assiette de départs prévisibles estimée à 220 000 emplois.

Dans la fonction publique territoriale, la stabilisation des effectifs des collectivités territoriales puis leur réduction progressive à leur niveau de 2014 (soit une diminution de 140 000 agents), notamment au sein du « bloc communal » à la faveur d'un effort de rationalisation de ses moyens entre ses différents échelons, pourraient être facilitées par l'achèvement de l'alignement du temps de travail sur sa référence légale et la réduction de l'absentéisme.

Dans la fonction publique hospitalière, l'évolution des besoins en santé, notamment liée au vieillissement démographique, rend plus délicate la fixation d'une cible de réduction des effectifs médicaux. Néanmoins, des gains de productivité de 1 % par an sur les fonctions administratives permettraient de réduire de 8 000 agents les effectifs de cette filière dans les établissements publics de santé à l'horizon 2032.

Concernant la maîtrise des rémunérations, les mesures envisageables devront être combinées - aucune d'entre elles ne pouvant porter seule l'effort à produire -, et s'inscrire dans une trajectoire pluriannuelle pour éviter les à-coups de la politique salariale et garantir une progression des rémunérations. Ainsi, il s'agira de combiner une sous-indexation concertée et pluriannuelle de la valeur du point d'indice assortie de mesures catégorielles ciblées sur les seuls métiers en tension, une désindexation de certaines indemnités de l'évolution de la valeur du point d'indice ou éventuellement un ralentissement des avancements de grades et d'échelons automatiques ou au choix.

Un nécessaire renforcement de la gouvernance et des règles de pilotage de la masse salariale des trois versants de la fonction publique

En supplément du chiffrage de l'évolution des principaux paramètres de la masse salariale et de leur combinaison en vue d'atteindre la cible requise pour contenir le déficit public, la Cour formule cinq recommandations, dont deux sont communes aux trois versants de la fonction publique, comme la création d'une instance chargée de coordonner les politiques salariales des trois versants de la fonction publique ou la fixation par la prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques de cibles d'évolution des effectifs sur cinq ans de l'ensemble des administrations publiques.

D'autres sont propres à chaque versant : pour les opérateurs de l'État, supprimer les recrutements sur des emplois non pourvus ; pour les opérateurs de l'État et les collectivités territoriales, instaurer dans les budgets des plafonds et schémas d'emplois et pour les établissements publics de santé, instaurer dans les états prévisionnels des recettes et des dépenses (EPRD), des schémas d'emplois, assortis d'une analyse pluriannuelle des facteurs d'évolution de la masse salariale et des effectifs.

De manière générale, l'État devra jouer dans la durée un rôle actif en faveur de la maîtrise de la masse salariale des collectivités territoriales et des établissements publics de santé. Comme l'a préconisé la Cour¹, il convient que soit mise en œuvre une contribution pluriannuelle des collectivités au redressement des finances publiques prévisible, transparente et équitable entre elles. Eu égard à la situation financière dégradée des établissements publics de santé, il importe aussi d'impliquer plus fortement les agences régionales de santé dans la maîtrise des trajectoires de masse salariale et d'effectifs.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

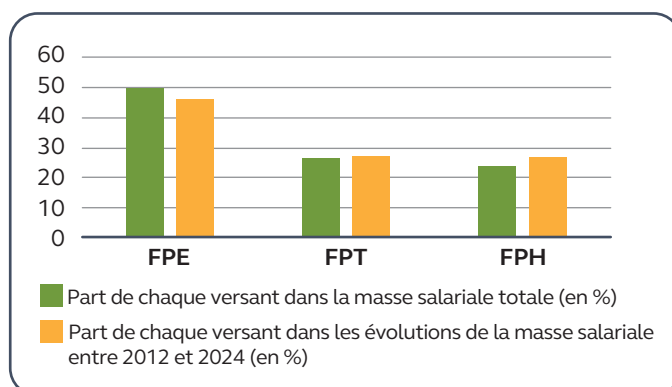
1. Mettre en place, au plus tard en 2027, une instance de concertation entre les employeurs des trois versants de la fonction publique sur la politique salariale annuelle et pluriannuelle (*ministère de l'action et des comptes publics, ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées*).
2. Définir un objectif pluriannuel d'emplois par versant de la fonction publique dans la prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, avec un mécanisme de suivi annuel dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale (*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. Instaurer à partir de la prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques des plafonds et schémas d'emplois au sein des budgets des opérateurs de l'État et des collectivités territoriales et des schémas d'emplois au sein des états prévisionnels des recettes et des dépenses (EPRD) des établissements publics de santé, assortis d'une analyse pluriannuelle des facteurs d'évolution de la masse salariale et des effectifs (*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*).
4. Réduire dès le projet de loi de finances pour 2027 la vacance structurelle des plafonds d'emplois des opérateurs de l'État (*ministère de l'action et des comptes publics*).
5. Renforcer dès que possible les outils de connaissance et de maîtrise, au niveau agrégé, de la masse salariale et des effectifs de la fonction publique hospitalière (*ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées*).

1. Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales 2026*, juillet 2026.

Chiffres clés :

En 2024, la masse salariale publique brute s'élève à **362,1 Md€** ; elle représente **21,7 %** des dépenses publiques totales ; elle a crû de **89,5 Md€** depuis 2012. Les administrations publiques centrales ont représenté **46 %** de cette augmentation, les administrations locales **27 %** et les administrations sociales (dont les établissements de santé) **27 %**.

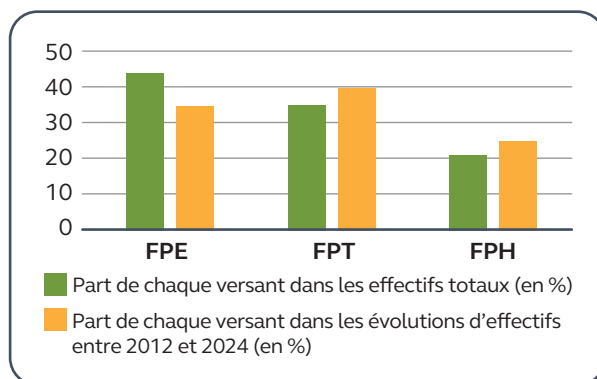
Graphique n° 1 : part de chaque versant dans la masse salariale publique et évolution de celle-ci entre 2012 et 2024 (en %)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'INSEE

En 2024, la fonction publique emploie **5,88 millions** d'agents publics, soit **19,2 %** de l'emploi total ; ce nombre a crû de **475 000** depuis 2012. Les administrations publiques centrales ont représenté **35 %** de cette augmentation, les administrations locales **40 %**, les administrations sociales **25 %**.

Graphique n° 2 : part de chaque versant dans les effectifs publics et évolution de ceux-ci entre 2012 et 2024 (en %)

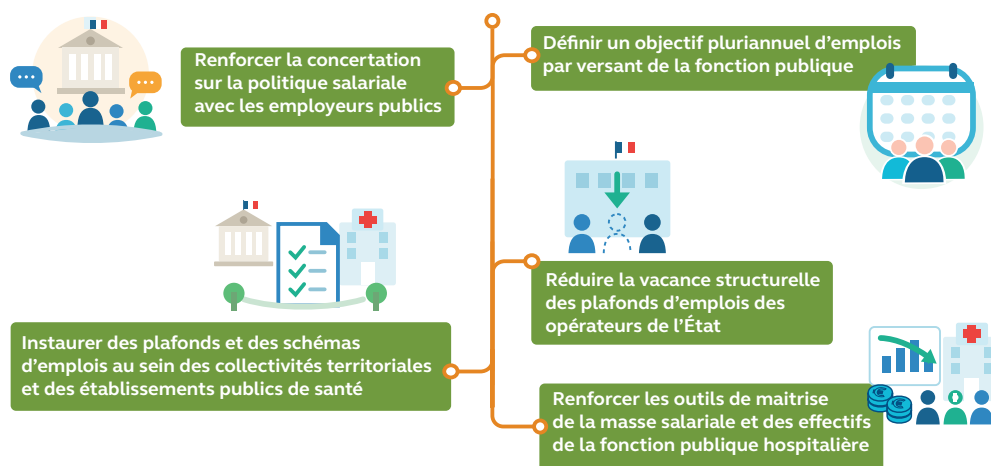


Source : Cour des comptes à partir des données de l'INSEE

Entre 2012 et 2024, la rémunération moyenne nette des personnes en place a crû davantage dans le secteur privé (+ 27,7 % en euros constants) que dans la fonction publique (+15,9 %) ;

D'ici 2032, au moins 17,4 Md€ d'économies devront être faites sur la masse salariale compte tenu de son poids dans la dépense publique.

LA MASSE SALARIALE DE LA FONCTION PUBLIQUE



INTRODUCTION

Compte tenu de son poids financier (21,7 % des dépenses publiques en 2024), la masse salariale est un enjeu majeur de maîtrise des dépenses publiques. Dans cette note, la Cour a analysé son évolution depuis 2012 et l'a projetée jusqu'en 2032, globalement et par versant (fonction publique de l'État, territoriale et hospitalière).

Pour conduire ses travaux, la Cour a exploité les données disponibles et mené des entretiens avec des services de l'État, des représentants d'associations d'élus locaux et la fédération hospitalière de France. Elle a également analysé les réponses apportées par les services sollicités aux questionnaires qui leur avaient été adressés.

La masse salariale analysée est issue de la comptabilité nationale, qui seule permet un suivi homogène pour toutes les administrations publiques. Elle est exprimée en données brutes (rémunérations et cotisations sociales) et recouvre les fonctionnaires et les agents contractuels de droit public, à l'exclusion des contractuels de droit privé. Enfin l'ensemble des données concernant l'année 2025 ne sera disponible qu'à l'automne 2026 même si certaines d'entre elles ont pu être incorporées.

La masse salariale connaît une progression forte et continue, quoique différenciée selon les versants de la fonction publique (1). Il convient de faire contribuer la masse salariale au redressement des finances publiques, en mobilisant les principaux leviers disponibles et en portant une attention particulière aux collectivités territoriales et aux établissements publics de santé (2). Il convient enfin de rénover le pilotage de la masse salariale en mettant en place une gouvernance globale de la masse salariale ainsi qu'en renforçant les outils de pilotage et de maîtrise de la masse salariale (3)

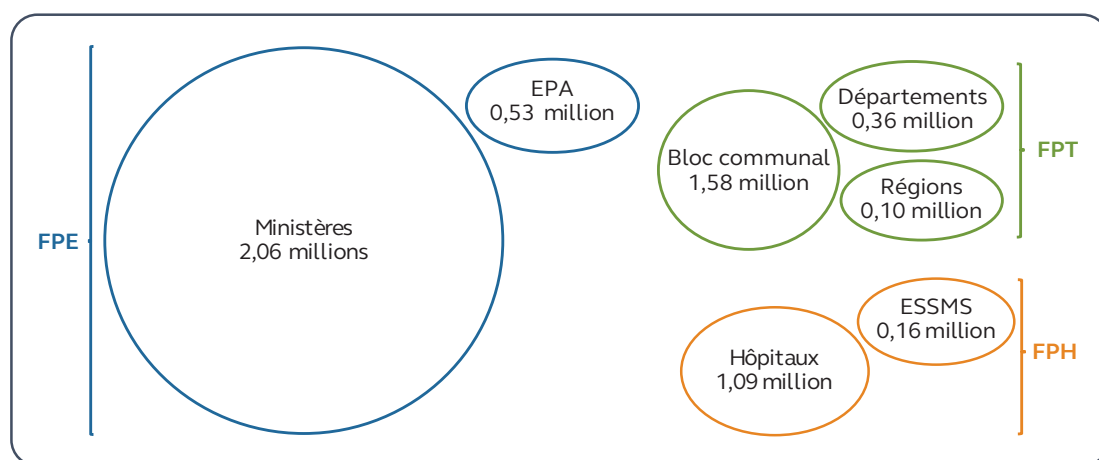
1 - UNE MASSE SALARIALE PUBLIQUE EN AUGMENTATION

A - Une croissance des effectifs de 475 000 agents entre 2012 et 2024

La fonction publique employait 5,88 millions d'agents² au 31 décembre 2024³, dont

2,58 millions pour la fonction publique de l'État (FPE), soit 44 % du total, 2,04 millions pour la fonction publique territoriale (FPT), soit 35 %, et 1,25 million pour la fonction publique hospitalière (FPH), soit 21 %.

Schéma n°1 : part de chaque versant dans les effectifs publics et évolution de ceux-ci entre 2012 et 2024 (en %)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'INSEE

EPA : établissements publics administratifs ; ESSMS : établissements et services médico-sociaux rattachés à des administrations publiques (hôpitaux publics principalement).

Note : le secteur communal comprend les communes et les intercommunalités (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et de communes).

Entre 2012 et 2024, ces effectifs ont crû de 475 000 personnes physiques, soit 8,8 %, dont 168 000 agents pour la FPE⁴ (+ 7,0 %), 188 000⁵ agents pour la FPT⁶ (+ 10,3 %) et 119 000 agents pour la FPH⁷ (+ 10,6 %). La part de l'emploi public dans l'emploi total⁸ a cependant

reculé de 19,8 % en 2012 à 19,2 % en 2024, avec une légère remontée depuis 2022. L'emploi public a moins augmenté que l'emploi total, ce dernier ayant crû de 3,3 millions de personnes, soit + 12 % sur la période⁹.

2. Personnes physiques.

3. Source : Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), *L'emploi dans la fonction publique en 2024*, INSEE Première, n° 2094, février 2026.

4. Ces créations de postes ont notamment porté sur les emplois d'accompagnants d'élèves en situation de handicap, d'enseignants, de policiers, de gendarmes, de magistrats, de greffiers et de militaires.

5. 140 000 agents entre 2014 et 2024.

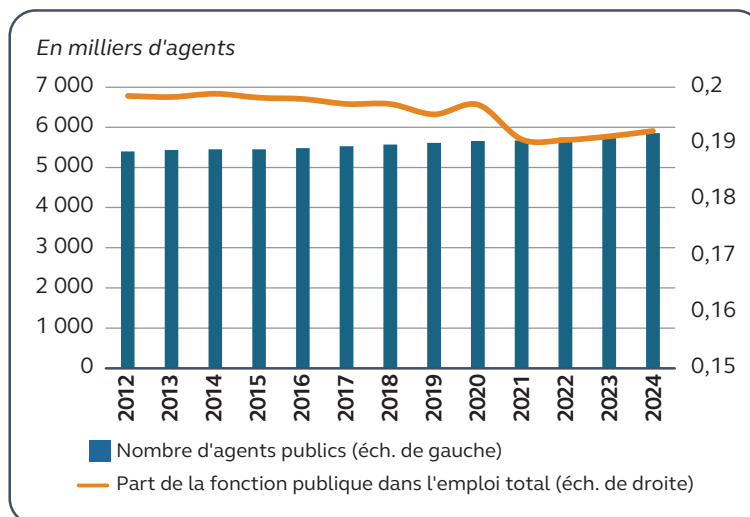
6. Ces créations de postes ont notamment porté sur les filières de l'animation, du médico-social, ainsi que sur des emplois administratifs et techniques.

7. Ces créations de postes ont notamment porté sur des emplois de personnels médicaux, de personnels soignants non-médicaux, ainsi que sur les filières administratives et techniques.

8. L'emploi total comprend l'emploi salarié public et privé et l'emploi non salarié. Il est exprimé en nombre de personnes.

9. Données de l'INSEE qui incluent notamment les apprentis. L'emploi salarié et non-salarié du secteur privé a crû de 2,8 millions depuis 2012, soit + 12,8 %.

Graphique n° 3 : évolution du nombre d'agents publics et de la part de l'emploi public dans l'emploi total entre 2012 et 2024 (en % et milliers d'agents)

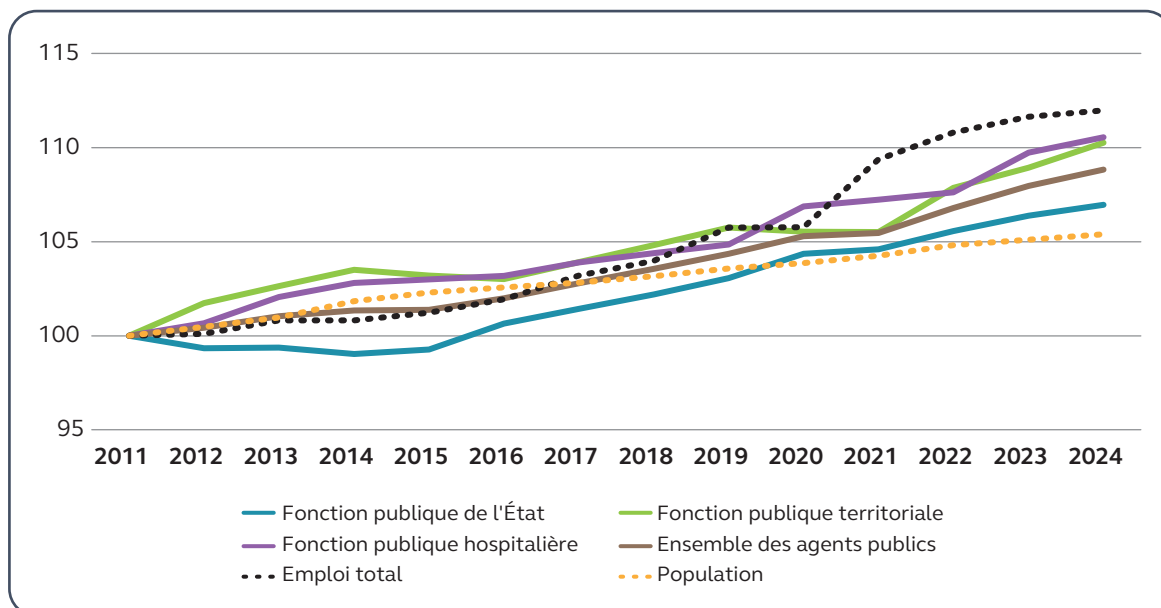


Source : Cour des comptes à partir des données de l'INSEE

En revanche, le rapport entre le nombre d'agents publics et la population totale (taux d'administration) a crû en France durant la période, passant de 83 agents pour

1 000 habitants en 2012 à 85 agents en 2024. Comme le montre le graphique ci-après, cette divergence d'évolution s'est amplifiée depuis 2020.

Graphique n° 4 : évolution des effectifs de la fonction publique comparée à celles de la population et de l'emploi total (indice base 100 en 2011)



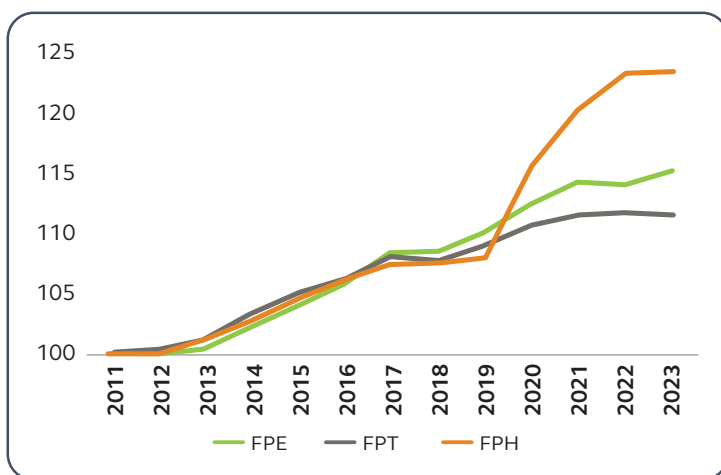
Source : Cour des comptes à partir des données de l'INSEE

B - Une rémunération moyenne qui traduit des gains individuels de pouvoir d'achat pour les agents publics

La rémunération moyenne nette¹⁰ des personnes en place (RMPP)¹¹ a augmenté de

façon continue sur la période 2012-2023, sauf en 2018 et 2023 pour la FPT et en 2022 pour la FPE.

Graphique n° 5 : évolution de la RMPP nette en euros constants depuis 2012 (indice base 100 en 2011)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'INSEE (y compris bénéficiaires de contrats aidés)

La RMPP a crû en euros constants de 15,1 % dans la FPE, de 1,5 % dans la FPT et de 23,4 % dans la FPH. Cette évolution traduit des gains de pouvoir d'achat pour les agents publics, quoique moindres que pour les salariés du secteur privé (+ 27,7 % en moyenne). La comparaison entre public et privé présente toutefois des limites inhérentes à la nature différente des emplois concernés et aux gains de productivité mesurables.

A *contrario*, la rémunération moyenne des agents¹² exprimée en euros constants a diminué de 3 % dans la FPE, est demeurée stable dans la FPT (+ 0,1 %) et a crû dans

la FPH (+ 7 %). À la différence de la RMPP qui est un indicateur relativement stable, la rémunération moyenne des agents est sensible à la composition annuelle des effectifs de la fonction publique et à leur rotation ou effet de noria (les agents partant à la retraite sont remplacés par des agents qui débutent leur carrière et sont moins bien rémunérés). Elle décrit ainsi l'évolution du pouvoir d'achat collectif des membres de la fonction publique, mais non l'évolution de leur pouvoir d'achat individuel, sous l'effet de divers facteurs tels que la valeur du point d'indice, les revalorisations catégorielles ou l'avancement dans la carrière. La RMPP est ainsi

10. Des cotisations et contributions sociales prélevées sur les salaires.

11. Elle mesure le salaire moyen des seules personnes présentes au cours des deux années consécutives chez le même employeur avec la même quotité de travail.

12. Elle correspond à celle d'un agent à temps plein pendant un an. Elle s'obtient en divisant la masse salariale par le nombre d'agents converti en « années-travail à temps plein », au prorata de leur présence.

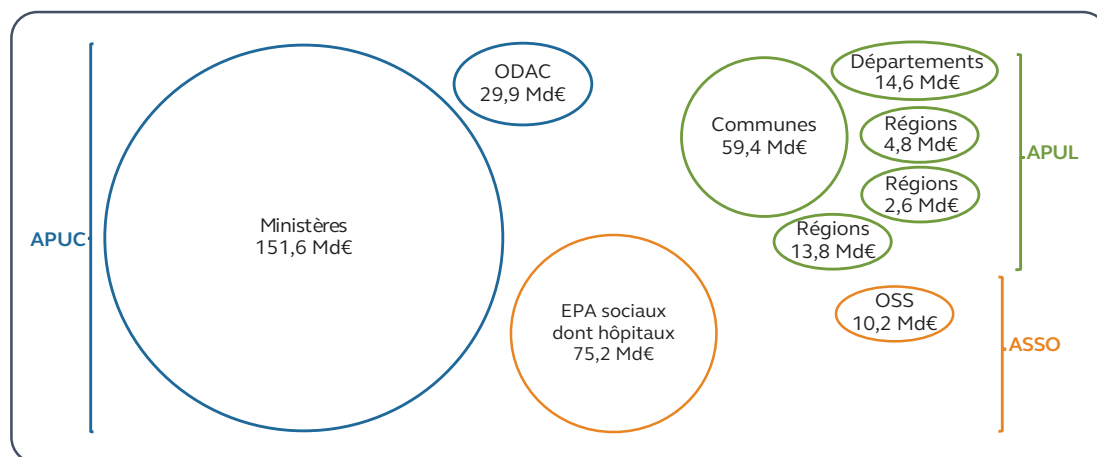
plus pertinente que la rémunération moyenne pour apprécier l'évolution à moyen et long terme du pouvoir d'achat des agents publics.

C - Une croissance de près de 90 Md€ de la masse salariale publique entre 2012 et 2024 aux causes variables selon les versants de la fonction publique

La masse salariale des administrations publiques (APU) s'est élevée en 2024 à 362,1 Md€ (soit

244,6 Md€ de salaires et traitements bruts et 117,6 Md€ de cotisations employeurs). Les ministères et les organismes divers d'administration centrale (ODAC) forment la moitié des dépenses salariales publiques ; celles des administrations publiques locales (APUL) et des administrations de sécurité sociale (ASSO) en représentent chacune un quart.

Schéma n°2 : part de chaque versant dans les effectifs publics et évolution de ceux-ci entre 2012 et 2024 (en %)



Source : Cour des comptes à partir des données de l'INSEE

Note de lecture : Les organismes divers d'administration locale (ODAL) regroupent principalement des établissements publics locaux (centres communaux d'action sociale, caisses des écoles, services départementaux d'incendie et de secours), les établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycées d'enseignement général et professionnel, les associations récréatives et culturelles financées majoritairement par les collectivités territoriales, les chambres consulaires (commerce et industrie, agriculture et métiers).

Les organismes de sécurité sociale (OSS) regroupent les régimes d'assurance sociale obligatoires, les régimes de base et complémentaires, l'assurance chômage, la caisse d'amortissement de la dette sociale et le Fond de réserve des retraites.

Les EPA sociaux sont des EPA des EPA dont les missions portent sur le domaine social (action sociale, aide aux personnes en difficulté, services d'insertion, gestion de logements sociaux, etc.).

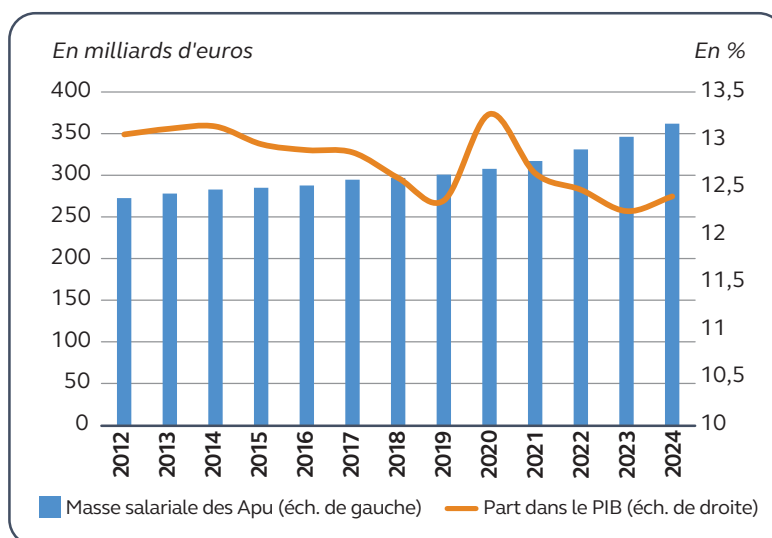
Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) sont des structures administratives regroupant plusieurs communes qui exercent des compétences en commun et élaborent des projets de développement intercommunaux.

1. Une hausse de la masse salariale inférieure à la croissance du PIB mais supérieure à l'inflation

En proportion de la richesse nationale, la masse salariale des APU a reculé de 13,1 %

en 2012 à 12,4 % en 2024, sous le double effet du ralentissement de la progression des rémunérations et d'une croissance du PIB supérieure à 1 % par an en volume sur la période¹³. Elle est cependant légèrement remontée en 2024.

Graphique n° 6 : évolution de la masse salariale publique en montant et en part du PIB entre 2012 et 2024



Source : Cour des comptes à partir des données de l'INSEE

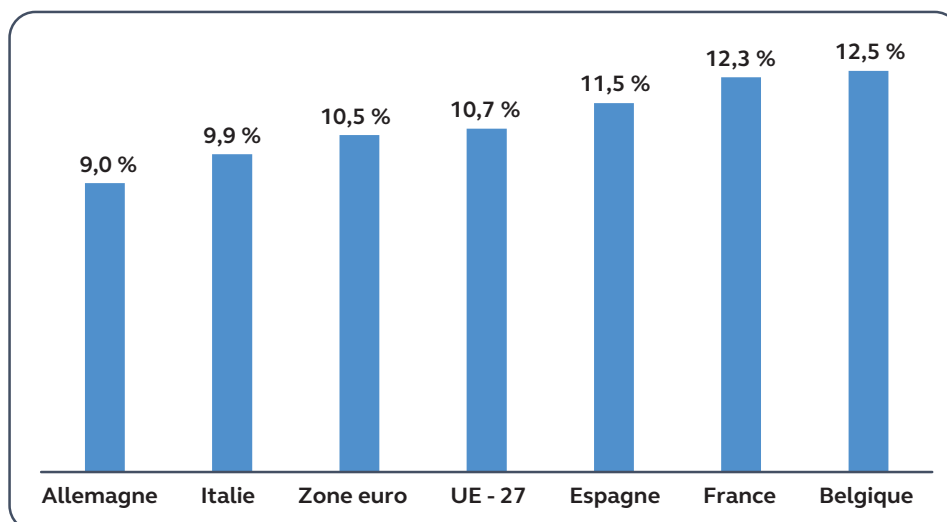
Cependant, le rapport de la masse salariale des APU au PIB reste supérieur en France à la moyenne de l'Union européenne, qui s'élevait à 10,7 % au quatrième trimestre 2024¹⁴. Parmi

les principaux États membres, seule la Belgique présente un ratio supérieur à celui de la France (de 0,2 point).

13. En 2020, la masse salariale des APU a connu un point haut à 13,3 % du PIB du fait de la contraction de celui-ci de 7,4 % en volume dans le contexte de la crise sanitaire.

14. Source : Eurostat.

**Graphique n° 7 : part de la masse salariale publique dans le PIB
au quatrième trimestre 2024**



Source : Cour des comptes à partir des données Eurostat

L'écart entre la France et l'Allemagne, soit 3,4 points de PIB, s'explique principalement par une différence d'organisation du service public de la santé : en Allemagne, les agents hospitaliers exercent tous sous contrat de droit privé, tandis qu'en France, ils relèvent pour partie du statut de la fonction publique depuis janvier 1986.

La masse salariale des APU a crû sur la période à un rythme annuel moyen de 2,4 % contre une inflation moyenne de 1,8 % par an, avec une accélération marquée entre 2020 et 2024, période où la masse salariale a augmenté de 3,8 % par an en moyenne, soit 1,1 point de plus que l'inflation. En 2025, elle a continué de croître à hauteur de 2,2 %, soit 1,3 point de plus que l'inflation, pour s'établir à 370,0 M¹⁵€.

La poursuite d'une évolution de la masse salariale des APU plus dynamique que l'inflation est difficilement compatible avec la trajectoire pluriannuelle des finances publiques. Celle-ci prévoit en effet, à partir de 2026, une évolution de la dépense primaire nette¹⁶ moins dynamique que le déflateur du PIB¹⁷.

2. Des facteurs d'évolution différenciés selon les versants de la fonction publique

Deux facteurs principaux expliquent l'évolution de la masse salariale publique : l'évolution des effectifs (« effet emploi ») et celle de la rémunération moyenne des personnes en place¹⁸. L'« effet rémunération » est conditionné par trois paramètres principaux : la valeur du point d'indice (dite mesure générale), les

15. Les données définitives concernant les effectifs des trois versants de la fonction publique en 2025 ne sont pas encore disponibles.

16. Les dépenses primaires nettes correspondent aux dépenses publiques à l'exclusion des charges d'intérêt dues sur la dette.

17. Le déflateur du PIB mesure la variation du prix de l'ensemble des biens et services produits en France.

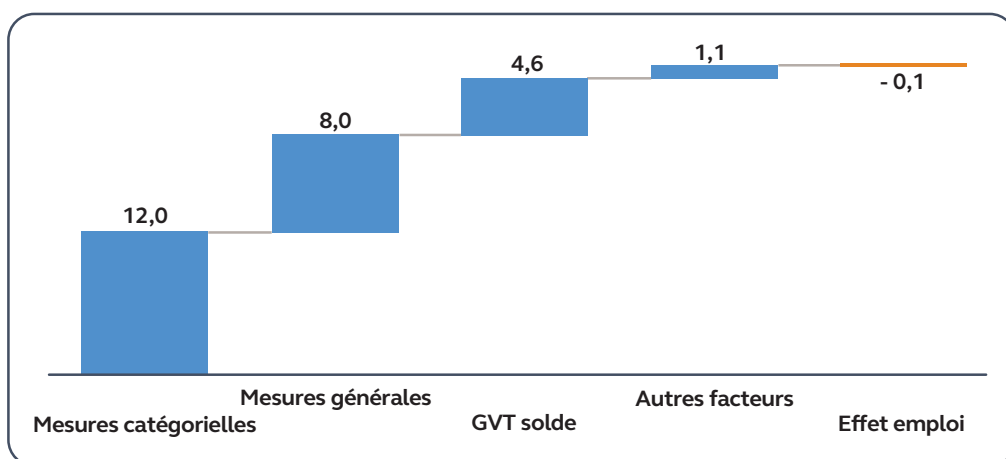
18. La rémunération moyenne des personnes en place mesure le salaire moyen des seules personnes présentes au cours de deux années consécutives chez le même employeur et avec la même quotité de travail.

mesures et revalorisations catégorielles¹⁹, l'avancement à l'ancienneté ou au choix des fonctionnaires (glissement vieillesse-technicité ou GVT²⁰). Le poids relatif des effets emploi et rémunération dans l'évolution de la masse salariale diffère selon les trois versants de la fonction publique.

a. Pour l'État, l'effet presque exclusif de la hausse des rémunérations

Sur la période 2012-2024, la hausse de la masse salariale de l'État hors cotisations employeur s'explique à 96 % par les évolutions des rémunérations. L'« effet emploi » a une contribution nulle. Des facteurs divers²¹ contribuent par ailleurs à hauteur de 4 %.

Graphique n° 8 : facteurs d'évolution de la masse salariale de l'État de 2012 à 2024 (en Md€ hors cotisations employeur)



Source : Cour des comptes à partir des données Eurostat

Concernant « l'effet rémunération », les mesures catégorielles expliquent à elles seules 47 % de l'évolution de la masse salariale des ministères entre 2012 et 2024, soit 12,0 Md€. Certains ministères sont sur-représentés : les armées, l'intérieur et la justice, qui en ont bénéficié à hauteur de 37 % alors qu'ils ne représentent que 32 % de la masse salariale des ministères en 2024²². *A contrario*,

l'éducation nationale a bénéficié de 49 % des mesures catégorielles pour 54 % de la masse salariale précitée.

Les mesures générales comprennent les quatre revalorisations de la valeur du point d'indice intervenues depuis 2012 (+ 0,6 % en juillet 2016, + 0,6 % en février 2017, + 3,5 % en juillet 2022 et + 1,5 % en juillet 2023). Au total, elles ont eu un impact de 8,0 Md€ sur la

19. Ces mesures comprennent le repyramidage de corps de fonctionnaires, des revalorisations de grilles indiciaires (comme les mesures indiciaires pour les bas salaires des catégories B et C au 1^{er} juillet 2023) des revalorisations des rémunérations des contractuels, les primes et indemnités.

20. Le GVT mesure l'effet des modifications de la répartition des fonctionnaires entre les différents corps, grades et échelons. L'effet global, « GVT solde », résulte des promotions octroyées chaque année aux fonctionnaires en place (effet de carrière) et des conséquences du remplacement des fonctionnaires (effet entrées-sorties).

21. Parmi ces autres facteurs figurent notamment des dépenses particulières (garantie individuelle de pouvoir d'achat, indemnisation des jours de compte épargne temps, prestations sociales et allocations versées par l'employeur, etc.).

22. Les armées et la justice sont chacune sur-représentées d'un point, l'intérieur de trois points.

masse salariale de l'État. Elles intègrent aussi l'attribution de cinq points d'indice majoré à l'ensemble des agents publics en janvier 2024, soit 0,95 Md€.

Le GVT solde, qui mesure les évolutions de composition démographique des emplois des administrations, a été à l'origine d'une augmentation annuelle moyenne de 355 M€, soit 4,6 Md€ entre 2012 et 2024. Souvent omis comme facteur explicatif de l'évolution de la masse salariale, son coût cumulé montre cependant son importance.

« L'effet emploi » correspond aux créations nettes d'emplois des ministères (hors opérateurs publics).

Les effectifs des ministères ont évolué de manière hétérogène. Certains ministères ont bénéficié d'un schéma d'emplois²³ positif : l'éducation nationale avec + 30 615 ETP (soit 3,2 % du plafond d'emplois), la justice avec + 19 061 ETP (+ 25,0 %) et l'intérieur avec + 16 023 ETP (+ 5,7 %). D'autres ont connu des suppressions nettes : les armées avec - 24 316 ETP (- 8,0 %), les comptes publics avec - 23 761 ETP (- 16,7 %), la transition écologique avec - 9 635 ETP (- 15,6 %) et les affaires sociales avec - 3 953 ETP (- 17,7 %). Au total, la contribution de l'« effet emploi » à l'évolution de la masse salariale de l'État est nulle sur la période 2012-2024 (- 0,1 Md€).

Cependant le traitement des créations des postes d'accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH), qui n'ont été intégrées qu'en 2023 au schéma d'emplois du ministère de l'éducation nationale alors que leur effectif est passé de 40 283 ETP en 2012 à 76 936 ETP en 2024, perturbe la lisibilité des évolutions de la masse salariale de ce ministère et la minore sur la période. En outre, les créations d'emplois dans les opérateurs de l'État ne sont pas incorporées dans la masse salariale des ministères. Or l'exécution de leurs schéma d'emplois s'élève à + 5 091 ETP pour la période 2017-2024, avec des créations importantes pour l'enseignement supérieur et la recherche (+ 6 329 ETP) et des baisses pour la transition écologique (- 1 207 ETP).

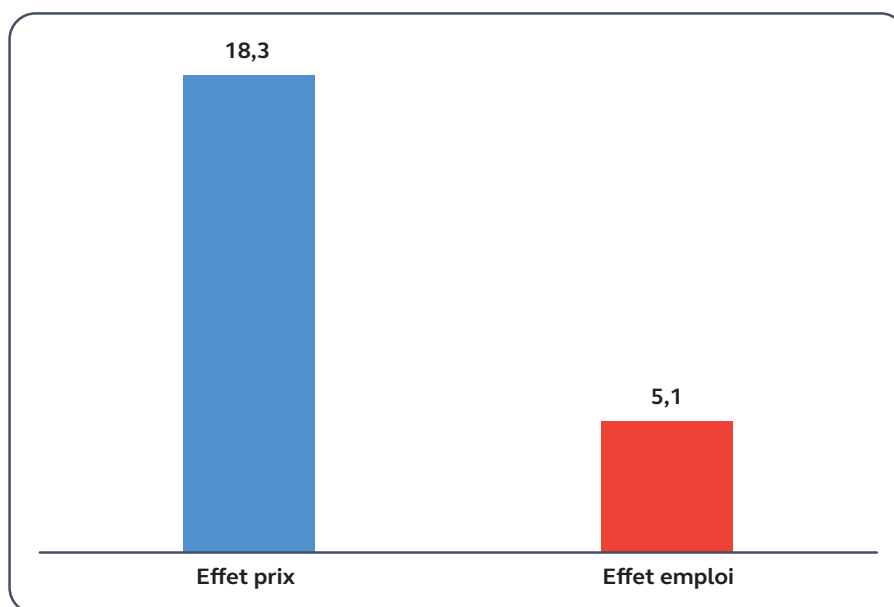
b. Pour les collectivités territoriales, une croissance importante des effectifs combinée à une politique salariale dynamique

Les charges de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre²⁴ ont atteint 76,4 Md€ en 2024, soit une hausse de + 23,4 Md€ ou + 42,6 % depuis 2012. La masse salariale a été plus dynamique pour les intercommunalités (+ 109 % sur la période) et les régions (+ 66 %), que pour les communes (+ 34 %) et les départements (+ 27 %).

23. Il s'agit du solde des créations et des suppressions d'emplois sur une année civile, exprimé en équivalents temps plein.

24. Intercommunalités (métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération et communautés de communes), à l'exclusion des syndicats.

Graphique n° 9 : estimation des facteurs d'évolution de la masse salariale des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre de 2012 à 2024 (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir de données de la direction générale des collectivités locales

Cette dynamique s'explique pour partie par une croissance de 188 000²⁵ des effectifs physiques entre 2012 et 2024, soit + 10 % pour un coût de 5,1 Md€, qui se concentre dans les intercommunalités (+ 159 000) et les régions (+ 19 000). Les créations de postes dans la FPT se sont concentrées sur la filière animation (+ 64 % entre 2012 et 2021), la filière médico-sociale (+19 %) et les filières administrative et technique (+10 %). Pour une part, les créations de postes relèvent de transferts ou d'extensions de compétences²⁶ comme celles qu'ont connu les régions ou les intercommunalités.

Cependant, en ce qui concerne le « bloc communal », si les créations d'emplois traduisent le choix de majorités politiques locales, par exemple au titre de la sécurité²⁷, elles sont surtout la conséquence de l'extension des compétences des intercommunalités par transfert ou délégation de celles des communes sans que pour autant soit constatée une diminution à due concurrence des effectifs municipaux (-0,2 %).

25. Y compris les établissements publics locaux (centres communaux d'action sociale, offices publics de l'habitat, etc.).

26. Ainsi, les régions ont fait l'objet depuis 2014 de transferts de compétences en matière de développement économique, de transports interurbains et scolaires ou encore d'aménagement et de développement durable. Pour leur part, les intercommunalités sont devenues compétentes pour l'instruction des autorisations d'occupation des sols et la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations.

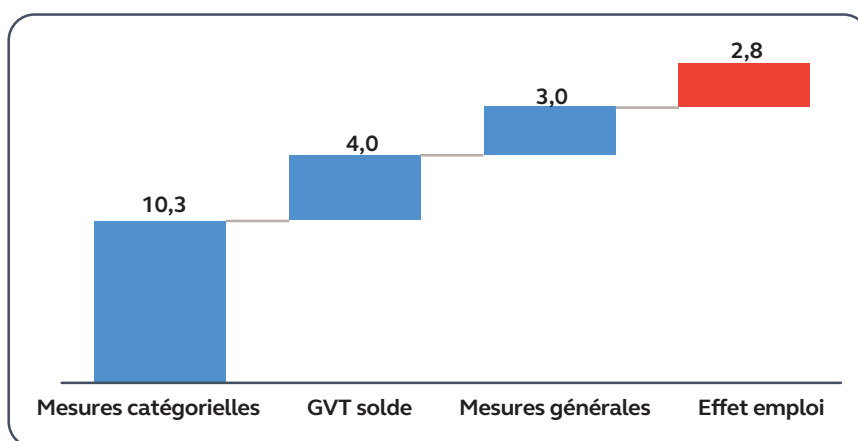
27. À titre d'illustration, le nombre d'agents de police municipale a crû de 19 405 en 2012 à 28 161 en 2023 d'après les données du ministère de l'intérieur.

S'agissant des « effets rémunération », les revalorisations de la valeur du point d'indice entre 2012 et 2024 induisent un coût supplémentaire de + 4,3 Md€ en fin de période pour les collectivités. Par différence, les autres effets (GVT solde, mesures catégorielles, autres), dont la Cour n'a pu évaluer l'impact respectif, s'élèvent à + 14,0 Md€.

c. Pour les établissements publics de santé, le poids des mesures catégorielles dynamique

En 2024, les charges de personnel des établissements publics de santé²⁸ ont atteint 63,1 Md€, ce qui traduit une hausse de 22,5 Md€, soit + 55,3 %, depuis 2012. Sur la période 2012-2024, leur progression s'explique à 86 % par des effets rémunération et à 14 % par l'effet emplois.

Graphique n° 10 : estimation des facteurs d'évolution de la masse salariale des établissements publics de santé de 2012 à 2024 (en Md€)



Source : Cour des comptes à partir de données de la direction générale de l'offre de soins

Les revalorisations catégorielles ont été le principal facteur d'augmentation de la masse salariale des établissements publics de santé pour un coût total estimé à + 12,2 Md€ par an, dont les accords du *Ségur de la santé*.

28. Ces données ne couvrent pas la totalité de la FPH : s'agissant des établissements ou services sociaux ou médico-sociaux, elles intègrent uniquement ceux relevant des établissements publics de santé.

L'impact financier du *Ségur de la santé*

Négocié en 2020 durant la crise sanitaire et mis en œuvre progressivement, avec une première revalorisation indemnitaire de 183 € nets par mois, puis des revalorisations indiciaires successives, le *Ségur de la santé* induit un coût supplémentaire de + 5,9 Md€ par an pour les établissements sanitaires publics au terme de la montée en charge de l'ensemble des mesures salariales. Il convient de souligner que l'assurance maladie finance ce coût de manière incomplète²⁹.

Il a également concerné les établissements de santé de droit privé, les établissements ou services sociaux ou médico-sociaux, ainsi que des établissements exerçant dans la branche de l'action sanitaire et sociale.

Le GVT solde représenterait + 310 M€ par an en moyenne sur la période 2012-2024, soit + 4,0 Md€ au total, du fait d'un taux d'évolution de + 0,5 % par an entre 2012 et 2019, puis de + 0,8 % entre 2020 et 2024 pour l'ensemble de la FPH.

Selon l'estimation de la Cour, les revalorisations du point d'indice intervenues en 2016, 2017, 2022 et 2023 auraient eu un coût supplémentaire de 3 Md€ en 2024 pour les établissements publics de santé. Il s'ajoute aux revalorisations catégorielles engagées durant la même période, au titre notamment du *Ségur de la santé*.

Au total, compte tenu du poids des mesures catégorielles, le salaire moyen par tête a crû de 22 % dans la FPH entre 2012 et 2022, soit

deux fois plus que pour la FPE. Les différentes mesures de revalorisation catégorielles et indiciaires au bénéfice de la FPH sont intervenues de manière séquentielle, sans approche consolidée des pouvoirs publics.

Enfin, les créations nettes de postes dans le secteur hospitalier public - en non dans toute la FPH - s'élèvent à 70 500 entre 2012 et 2024, soit + 6,9 % et + 3,2 Md€. Outre des créations de personnels médicaux (+ 29 400) et soignants non-médicaux (+ 17 700), 33 % des créations ont concerné les personnels techniques (+ 11 200)³⁰ et administratifs (+ 12 100). Pour l'avenir, l'application de la loi du 29 janvier 2025 relative à l'instauration d'un nombre minimum de soignants par patient hospitalisé pourrait favoriser une hausse des effectifs des établissements de santé.

29. Inspections générales des affaires sociales et des finances, *La compensation financière des revalorisations salariales et de l'inflation dans les établissements publics de santé entre 2020 et 2024*, octobre 2025.

30. Pour une part, les personnels techniques relèvent de métiers médico-techniques et de filières logistique ou hôtelière qui concourent à l'activité de soin.

CONCLUSION

En 2024, la masse salariale publique représentait 12,4 % du produit intérieur brut et 21,7 % des dépenses publique totales. Elle augmente continûment à un rythme annuel supérieur à l'inflation, soit 11 points de plus en cumulé sur la période 2012-2024. Elle constitue ainsi un facteur important de l'augmentation des dépenses publiques en volume.

Les ressorts de sa progression diffèrent selon les trois versants de la fonction publique.

Pour l'État, la masse salariale s'est accrue de 25,6 Md€. Son évolution s'explique à 96 % par les effets rémunération (mesures générales, mesures catégorielles et GVT solde), tandis que l'effet emplois présente une contribution nulle sur la période et les autres facteurs divers d'évolution contribuent à hauteur de 4 %. La fonction publique de l'État emploie 2,58 millions d'agents en 2024, en hausse de 168 000 depuis 2012, majoritairement au titre de créations de postes d'AESH et de personnels des établissements publics administratifs.

Dans les collectivités territoriales, la masse salariale a augmenté de 23,4 Md€. L'effet rémunération représente 78 % de son évolution, l'effet emplois les 22 % restants. La fonction publique territoriale emploie 2,02 millions d'agents, en hausse de 188 000 depuis 2012.

Dans les établissements publics de santé, la masse salariale a crû de 22,5 Md€. Les effets rémunération expliquent 86 % de son évolution et l'effet emploi 14 %. Les mesures du *Ségur de la santé* représentent à elles seules le tiers de la hausse de la masse salariale. La fonction publique hospitalière emploie 1,25 million d'agents, soit + 119 000 depuis 2012.

2 - UNE CONTRIBUTION DE LA MASSE SALARIALE AU REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS À MOBILISER

La poursuite d'une progression de la masse salariale publique en volume, après déduction de l'inflation, est peu compatible avec la trajectoire des finances publiques présentée en octobre 2024 dans le plan budgétaire et structurel à moyen terme 2025-2029.

Si cette trajectoire ne présente pas un chiffrage du montant de l'effort budgétaire à réaliser pour ramener le déficit public sous le seuil des 3 % du PIB, la Cour évalue cet effort à 80 Md€³¹. S'il était intégralement porté par des économies, cet effort nécessiterait la réalisation de 17,4 Md€ d'économies en année pleine 2032 sur la masse salariale des administrations publiques si celle-ci y contribuait à proportion de son poids dans les dépenses publiques, soit 21,7 % en 2024.

Toutefois, les besoins de financement de plusieurs politiques publiques, qu'il s'agisse de la transition écologique, de la défense, de la santé ou de la dépendance, avec les effets du vieillissement de la population³², appellent selon toute vraisemblance une mise à contribution plus que proportionnelle de la masse salariale. C'est pourquoi la Cour a chiffré des hypothèses de contribution plus élevées.

Pour réduire la masse salariale publique par rapport à son évolution spontanée, deux leviers principaux sont envisageables : réduire les effectifs et ralentir l'évolution de

la rémunération moyenne. Néanmoins, les évolutions d'effectifs devront tenir compte des besoins hétérogènes des services publics et celles des rémunérations des enjeux d'attractivité et de recrutement. Dès lors, l'effort sur la masse salariale publique ne saurait être que mixte, associant maîtrise des rémunérations et réductions d'effectifs. Il devra en outre s'inscrire dans la durée.

Enfin l'effort demandé pour respecter la cible de 3 % de déficit public n'aura pas pour effet de réduire la masse salariale publique mais d'en contenir la dynamique. Celle-ci continuera de croître au cours des prochaines années, au moins sous l'effet de la progression des rémunérations et du maintien d'un dynamisme attractif des déroulements de carrière.

A - Une réduction des effectifs à moduler par versant

Étant donné le caractère hétérogène des compétences exercées par chaque versant de la fonction publique, la présentation suivante distingue des leviers propres à chacun d'eux : le vieillissement des effectifs et les effets de la démographie pour la FPE ; les effectifs du « bloc communal » et le temps de travail pour la FPT ; les gains d'efficacité et les coûts d'administration pour la FPH.

Dans la FPE, les marges de manœuvre des employeurs publics se trouvent essentiellement dans les volumes de départs à la retraite et pour invalidité. Ces départs pourraient s'élever à 408 000³³ entre 2026 et 2032.

31 Cour des comptes, *La situation des finances publiques début 2026*, février 2026.

32. Selon les projections de l'INSEE, la France compterait 740 000 séniors en perte d'autonomie supplémentaires d'ici 2050, soit + 36 % (*INSEE Première*, n° 2078, Octobre 2025). Voir également Cour des comptes, *Démographie et finances publiques*, rapport public thématique, décembre 2025.

33. Selon les projections du service des retraites de l'État, qui tiennent compte des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 relatives à l'application de la réforme des retraites de 2023.

**Tableau n° 1 : nombre prévisionnel de départs pour vieillesse et invalidité
dans la FPE entre 2026 et 2032**

	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
<i>Militaires – départs pour retraite</i>	10 060	8 780	9 700	9 840	9 040	8 540	7 940
<i>Militaires – départs pour invalidité</i>	1 760	1 680	1 760	1 700	1 980	2 100	1 660
<i>Civils – départs pour retraite</i>	43 140	43 300	42 040	42 760	45 240	43 800	49 100
<i>Civils – départs pour invalidité</i>	3 360	2 840	3 200	2 880	3 200	3 500	3 020
Total	58 320	56 600	56 700	57 180	59 460	57 940	61 720

Source : service des retraites de l'État, décembre 2025

Pour quatre ministères, des lois de programmation ont prévu des créations nettes d'emplois (+ 14 620 équivalents temps plein entre 2026 et 2030 pour la justice, l'intérieur, les armées et la recherche, voir tableau *infra*). Elles pourraient être ajustées en cours de

programmation à raison de la réalisation effective des recrutements initialement prévus. En dehors de ces ministères, environ 220 000 départs peuvent être anticipés. En remplacer la moitié, conduirait à réduire de 110 000 équivalents temps plein les effectifs de la FPE.

**Tableau n° 2 : schémas d'emplois (marches annuelles d'augmentation en ETP
associés aux lois de programmation sectorielles en vigueur (données en budgétisation)**

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	Total
<i>Loi de programmation pour la recherche</i>	700	650	650	650	500	450	400	400	400	400	5 200
<i>Loi de programmation pour la justice</i>	-	605	2 253	1 925	619	1 600	2 998				10 000
<i>Loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur</i>	-		3000	-2430		1 600	1470				8 500
<i>Loi de programmation militaire</i>	-			700	700	800	900	1 000	1 000	1 200	6 300

Source : Cour des comptes à partir des lois de finances et de programmation

Le non-remplacement d'un départ sur deux dans les ministères dont l'évolution des effectifs n'est pas régie par une loi de programmation, serait permis par la réalisation de gains de productivité de l'ordre de 0,5 % par an. Bien que cette cible résulte d'une approche globale³⁴, sa réalisation est atteignable.

En outre, les effectifs d'élèves dans l'éducation nationale devraient diminuer d'un million entre 2026 et 2032 sous l'effet de la baisse de la natalité³⁵. À nombre constant d'élèves par classe dans le premier degré, le nombre de professeurs des écoles pourrait baisser de 34 000 à l'horizon 2032. En incluant le second degré, jusqu'à 45 000 postes d'enseignants pourraient être supprimés entre 2026 et 2032 si les effectifs d'enseignants évoluaient proportionnellement à la démographie scolaire. Compte tenu du maintien prévisible de classes et d'établissements d'enseignement comptant un nombre réduit d'élèves, au titre notamment des zones d'éducation prioritaires ou du maillage éducatif en milieu rural, il s'agit de fourchettes hautes d'estimation. Elles sont complémentaires d'autres leviers portant sur l'organisation et la durée du temps de travail des enseignants³⁶.

S'agissant de la FPT, achever de porter le temps de travail annuel à sa référence légale de 1 607 heures³⁷ et réduire l'absentéisme permettrait aux collectivités territoriales une diminution progressive d'au moins 2,7 % leurs effectif³⁸, soit 54 000 agents, pour une économie de 1,5 Md€ en 2032.

Stabiliser puis rapprocher progressivement d'ici 2032 les effectifs des collectivités territoriales le plus possible de leur niveau de 2014 (soit une diminution de 140 000 agents), notamment au sein du « bloc communal » qui a connu la plus forte progression des effectifs alors qu'une rationalisation et une mutualisation des moyens étaient attendues avec la montée en puissance des intercommunalités, permettrait la réalisation d'une économie maximale de 3,9 Md€. À cet égard, la pyramide des âges vieillissante de la FPT présente une opportunité : le nombre de départs en retraite devrait en effet s'accélérer au cours des prochaines années pour atteindre 10 % des effectifs chaque année à compter de 2035.

Pour la FPH, l'évolution des besoins en santé, notamment liés au vieillissement de la population, rend plus délicate la fixation d'un objectif de réduction des effectifs.

Néanmoins, des gains de productivité de 1 % par an sur les fonctions administratives permettraient de réduire de 8 000 les effectifs de la filière administrative dans les établissements publics de santé à l'horizon 2032.

Ces perspectives limitées n'épuisent pas les démarches d'efficience qui devraient être engagées sur l'ensemble des emplois de la FPH (voir *infra*).

34. Par comparaison, la productivité horaire du travail a crû en moyenne de + 0,7 % par an sur la période 2011-2019 dans l'ensemble de l'économie française.

35. Charousset Pauline, Grenet Julien, Guyon Nina et Souidi Youssef, *Taille des classes et inégalités territoriales : quelle stratégie face à la baisse démographique?*, Institut des politiques publiques, juin 2025.

36. Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement*, rapport public thématique, octobre 2017.

37. Sur ce point, la direction générale des collectivités locales indique que, d'après son enquête flash conduite fin 2024 auprès des préfetures, 84 % des communes et des établissements publics communaux ont défini par délibération les règles applicables en matière de temps de travail, dont 96 % des délibérations respectent la référence légale. Ces pourcentages sont en hausse constante depuis 2022. Pour les départements et les régions, les taux de conformité atteignent désormais respectivement 93 % et 80 %.

38. Cour des comptes, *Les finances publiques locales 2024*, fascicule 2, octobre 2024.

B - Des leviers transversaux de maîtrise de la rémunération moyenne à mobiliser

La gestion des rémunérations dans le secteur public n'a pas été jusqu'à présent menée dans le cadre d'une politique salariale fondée sur une trajectoire pluriannuelle, partagée et consolidée, combinant de façon cohérente mesures générales et catégorielles.

1. Une trajectoire salariale pluriannuelle pour éviter l'alternance des gels et dégels de la valeur du point d'indice

Un gel intégral du point d'indice sur une durée longue est peu envisageable. Cette mesure n'aurait d'ailleurs pas de précédent : en effet, sur moyenne période, la valeur du point n'a jamais été gelée mais sous-indexée comme la période sous revue le montre. De 2012-2024, le point d'indice a été revalorisé par à-coups de 6,3 %. Compte tenu de l'inflation cumulée, sa valeur a été sous-indexée de 75 % par rapport à l'inflation.

En outre, un gel prolongé ou une forte sous-indexation du point d'indice favorise l'adoption de mesures catégorielles compensatoires.

Ainsi, entre 2022 et 2024, les revalorisations catégorielles se sont élevées à 6,4 Md€ pour l'État et expliquent près de la moitié de la hausse de la masse salariale de ce dernier durant ces trois années³⁹. De manière analogue, le *Ségur de la santé* est intervenu dans un contexte de crise d'attractivité des établissements publics de santé.

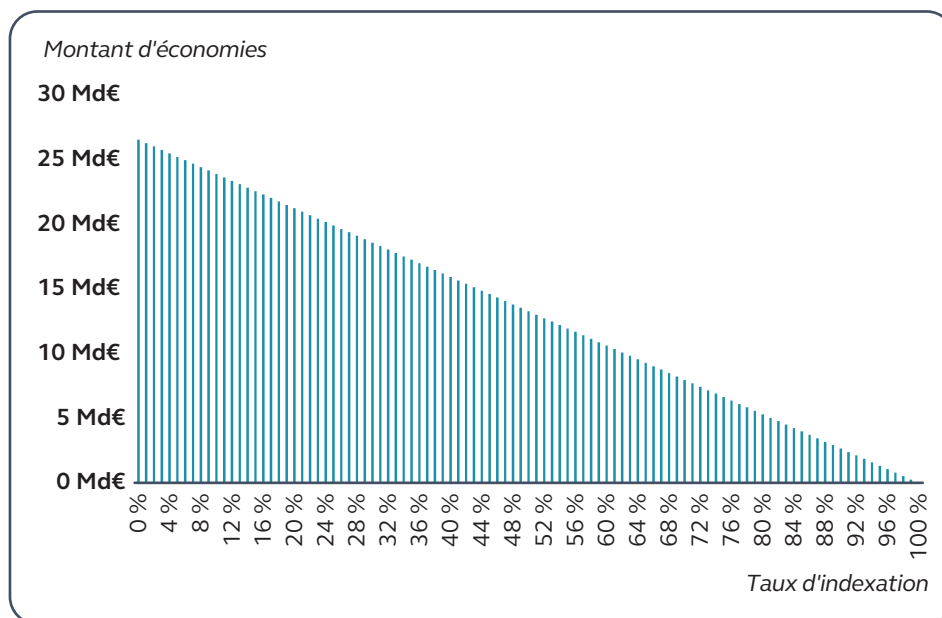
Plutôt qu'alterner gels et dégels de la valeur du point d'indice et mesures catégorielles compensatoires, il serait préférable de fixer une trajectoire d'évolution de la valeur du point, dans le cadre d'une politique salariale visant à répondre aux enjeux d'attractivité dans la fonction publique, tout en maîtrisant la masse salariale publique.

Cette trajectoire comporterait une sous-indexation concertée et pluriannuelle. Elle serait assortie de mesures catégorielles mieux ciblées sur les métiers en tension dans un objectif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Ces mesures catégorielles seraient également accompagnées de contreparties en termes d'organisation du temps de travail et des missions des agents concernés⁴⁰.

39. Le cumul des mesures catégorielles et générales explique trois quarts de l'augmentation de la masse salariale de l'État entre 2022 et 2024, soit 10,9 Md€ sur une augmentation totale de 14,9 Md€, hors compte d'affectation spéciale *Pensions*.

40. À titre d'illustration, la Cour a montré que l'application aux enseignants du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » à partir de 2017 ne s'était accompagnée d'aucune contrepartie (Cour des comptes, *Gérer les enseignants autrement*, rapport public thématique, octobre 2017).

Graphique n° 11 : économies induites selon le taux d'indexation sur l'inflation (avec une valeur prévisionnelle annuelle de 1,75 %) de la valeur du point d'indice entre 2026 et 2032 (trois versants de la fonction publique)



Source : Cour des comptes à partir de données de la direction du budget

À titre d'illustration, revaloriser chaque année le point d'indice de 25 % de l'inflation prévisionnelle induirait une hausse du montant de la masse salariale publique de 6,7 Md€ et une économie, par rapport à une indexation complète, de 20 Md€ en année pleine 2032, toutes administrations publiques confondues.

2. Un ensemble de mesures de freinage complémentaires

Certaines indemnités, telles que l'indemnité spécifique de sujétion pour les personnels administratifs, techniques et spécialisés du ministère de l'intérieur ou de l'indemnité spéciale de fonction et d'engagement pour les polices municipales⁴¹, sont aujourd'hui indexées sur le point d'indice. Pour la seule FPE, elles s'élèvent à 9,1 Md€ en 2024⁴²; le montant total pour les trois versants n'est pas

connu. Désindexer ces indemnités de la valeur du point d'indice permettrait une économie supplémentaire de 0,85 Md€ par an en fin de période au sein de la FPE si le point d'indice était revalorisé de 25 % de l'inflation entre 2026 et 2032.

Un ralentissement de l'ensemble des avancements de grades et d'échelons automatiques ou au choix pourrait également freiner l'évolution des dépenses de rémunération. Ainsi, un ralentissement de six mois induirait une économie de 1,5 Md€ par an sur le GVT positif pour les trois versants de la fonction publique.

L'ampleur des mesures catégorielles sur la période 2012-2024 justifierait leur réduction au cours de la période 2026-2032. Une division par deux du rythme annuel moyen des revalorisations catégorielles induirait une économie de 9,8 Md€

41. Créée par le décret du 26 juin 2024 relatif au régime indemnitaire des fonctionnaires relevant des cadres d'emplois de la police municipale et des fonctionnaires relevant du cadre d'emplois des gardes champêtres.

42. Hors indemnité de résidence, majorations des sur-rémunérations et supplément familial.

en 2032 par rapport à un scénario contrefactuel de prolongation du rythme antérieur.

La garantie individuelle de pouvoir d'achat⁴³ (GIPA, 66 M€ par an entre 2012 et 2023 pour l'État) a été supprimée pour les années 2024 et 2025. Elle a eu pour inconvénient de bénéficier aux deux tiers aux agents de catégorie A et de ne pas tenir compte des revalorisations indemnitaires. Sa non-reconduction permettrait la réalisation de 0,5 Md€ de moindres dépenses cumulées à l'horizon 2032.

Un dernier enjeu concerne les arrêts maladie. La réduction de 100 % à 90 % de l'indemnisation des arrêts maladie durant les trois premiers mois hors jour de carence⁴⁴ devait induire à partir de 2025 une économie annuelle de 750 M€ pour les trois versants de la fonction publique. Il appartiendra aux administrations d'en garantir la bonne application.

Par ailleurs, le passage d'un à trois jours de carence induirait, toutes choses égales par ailleurs, une économie de 0,3 Md€ par an en fin de période

pour les trois versants de la fonction publique⁴⁵. Toutefois, elle pourrait avoir pour effet paradoxal de favoriser un allongement de la durée moyenne des arrêts maladie. En outre, elle soulèverait une difficulté en équité, deux tiers des salariés bénéficiant d'une couverture de leurs jours de carence par la prévoyance d'entreprise.

C - Des scénarii combinant des efforts sur les effectifs et les rémunérations

Les analyses suivantes illustrent les effets de la modulation des quatre principaux leviers de maîtrise de la masse salariale publique, elles présentent aussi, à titre d'exemple, l'impact de différentes combinaisons.

1. L'impact de plusieurs degrés d'effort sur les effectifs et les rémunérations

Les tableaux ci-dessous présentent l'effet de différents taux d'effort sur les effectifs et les rémunérations moyennes.

Tableau n° 3 : impact budgétaire en 2032 de plusieurs scénarii de non-remplacement des départs

Taux de non-remplacement	Économie en 2032
10 %	3,6 Md€
20 %	7,3 Md€
30 %	10,9 Md€
40 %	14,6 Md€
50 %	18,2 Md€

Source : Cour des comptes, champ tous agents publics

43. La Gipa était accordée aux agents publics dont l'évolution du traitement brut indiciaire était inférieure, sur une période de référence de quatre ans, à celle de l'indice des prix à la consommation. Elle n'est plus versée depuis 2024.

44. Article 189 de la loi de finances pour 2025.

45. Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales, revue de dépenses relative à la réduction des absences dans la fonction publique et les opérateurs, septembre 2024.

**Tableau n° 4 : impact budgétaire en 2032
de plusieurs scénarii d'indexation
de la valeur du point d'indice**

Taux de sous-indexation	Économie en 2032
25 %	6,7 Md€
50 %	13,3 Md€
75 %	20,0 Md€
100 %	26,6 Md€

Source : Cour des comptes, champ tous agents publics. À titre d'illustration, une sous-indexation de 75 % de la valeur du point d'indice induirait une économie de 20,0 Md€ en 2032.

**Tableau n° 5 : impact budgétaire en 2032
de plusieurs scénarii d'enveloppes catégorielles**

Taux de réduction	Économie en 2032
10 %	2,0 Md€
20 %	3,9 Md€
30 %	5,9 Md€
40 %	7,8 Md€
50 %	9,8 Md€

Source : Cour des comptes, champ tous agents publics. Le taux est calculé en référence au coût annuel moyen des revalorisations catégorielles entre 2012 et 2024. À titre d'exemple, un taux de 50 % signifie que les volumes annuels de mesures catégorielles entre 2026 et 2032 représenteraient 50 % des volumes annuels moyens exécutés entre 2012 et 2024.

**Tableau n° 6 : impact budgétaire en 2032
de plusieurs scénarii de ralentissement du GVT**

Ralentissement	Économie en 2032
3 mois	0,8 Md€
6 mois	1,5 Md€
9 mois	2,3 Md€
1 an	3,0 Md€

Source : Cour des comptes, champ tous agents publics. À titre d'illustration, le ralentissement de 3 mois correspondrait à un décalage de 3 mois des avancements et promotions par rapport à leur rythme habituel.

2. Des combinaisons possibles des mesures de maîtrise de la masse salariale, maintenant une progression du pouvoir d'achat des agents publics

Plusieurs combinaisons de mesures, compatibles avec une évolution positive de la rémunération moyenne, pourraient être envisagées. En toute hypothèse, ces mesures ne pourront être mises en œuvre sans un réexamen ciblé des missions et de l'organisation des administrations publiques, avec une approche différenciée, afin de tirer les leçons de la révision générale des politiques publiques de 2007-2012⁴⁶.

Le non-remplacement de 25 % des départs combiné à une sous-indexation de 25 % de la valeur du point d'indice et une réduction de 25 % de l'enveloppe des mesures catégorielles induiraient une économie de 20,7 Md€, tout en maintenant une augmentation annuelle de

la RMPP de 3,3 % en moyenne, supérieure à l'inflation prévisionnelle (+ 1,75 %).

Un effort plus élevé sur les effectifs, avec un non-remplacement de 50 % des départs, combiné à un effort identique sur les rémunérations (une sous-indexation de 25 % de la valeur du point d'indice et réduction de 25 % de l'enveloppe de mesures catégorielles) permettraient une économie de 29,8 Md€, tout en maintenant une hausse annuelle de la RMPP de 3,3 % en moyenne.

Dans une autre hypothèse, le non-remplacement de 25 % des départs combiné à une sous-indexation de 75 % de la valeur du point d'indice et une réduction de moitié de l'enveloppe annuelle de mesures catégorielles induiraient une économie de 38,9 Md€, tout en maintenant une augmentation annuelle de la RMPP de + 2,2 % en moyenne, toujours supérieure à l'inflation prévisionnelle (+ 1,75 %).

⁴⁶. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2010*, février 2010.

CONCLUSION

S'il n'appartient pas à la Cour de proposer en fonction de choix d'opportunité le niveau de la contribution de la masse salariale au redressement des finances publiques, la Cour propose plusieurs scénarii d'évolution de la masse salariale publique, combinant baisse des effectifs et maîtrise des rémunérations, qui permettraient de réaliser des économies, tout en garantissant une évolution de la rémunération moyenne supérieure à l'inflation prévisionnelle.

Pour réaliser ces économies, les décideurs publics pourraient réduire les effectifs publics, en remplaçant partiellement les départs à la retraite, et agir sur les rémunérations en sous-indexant la valeur du point d'indice, en désindexant certaines indemnités de la valeur du point, en limitant les mesures catégorielles ou encore en ralentissant les avancements de grades et d'échelons.

3 - UNE RENOVATION DU PILOTAGE DE LA MASSE SALARIALE PUBLIQUE À PRÉVOIR

La mise en œuvre des mesures précédentes, quelles que soient leur modulation en intensité et leur combinaison, nécessite un dispositif de régulation de la masse salariale publique, qui a fait défaut jusqu'à présent.

Un renforcement de la gouvernance et des règles de pilotage de la masse salariale entre les trois versants de la fonction publique est indispensable, l'ajustement de certains dispositifs opérationnels aussi.

A - Une gouvernance globale de la masse salariale à mettre en place

Deux principes devraient guider la conduite d'une politique salariale maîtrisée : assurer une concertation approfondie entre les employeurs publics et rendre lisible l'objectif en documentant les lois de programmation pluriannuelle des finances publiques d'une cible en matière de dépenses de personnel.

1. Une instance de concertation commune aux trois versants de la fonction publique à créer

Les employeurs publics ont besoin de connaître, avant le vote du budget, les mesures susceptibles d'influer sur leurs dépenses de personnel. Cela n'est pas toujours le cas, comme en témoignent plusieurs décisions récentes, telles que les dernières revalorisations de la valeur du point d'indice, qui n'ont pas été concertées au préalable avec les différentes catégories d'employeurs.

Le conseil commun de la fonction publique et ses déclinaisons par versant⁴⁷ sont consultés sur tout projet de texte concernant le statut général ou les statuts particuliers. En revanche, ces instances paritaires n'ont pas de compétence pour définir une politique salariale assumée et cohérente de la fonction publique.

Une instance de concertation nationale réunissant les représentants des différentes catégories d'employeurs publics pourrait contribuer à définir la politique salariale annuelle et pluriannuelle de la fonction publique. Y seraient notamment débattus les projets d'évolution de la valeur du point d'indice et des mesures catégorielles.

2. Un objectif pluriannuel d'emplois à généraliser et à sécuriser

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 a fixé un objectif global de stabilité des schémas d'emplois pour l'État. Cet objectif n'a pas été atteint pour la période 2023-2024 : 18 900 emplois ont été créés pour l'État et ses opérateurs. Il conviendrait que le prochain projet de loi de programmation des finances publiques (PLPFP) fixe une trajectoire d'emplois pour chacun des trois versants de la fonction publique. S'agissant des collectivités territoriales, une telle trajectoire n'aurait pas pour effet de remettre en cause leur libre administration dès lors que les cibles seraient définies par versant de la fonction publique et non collectivité par collectivité et, s'agissant des collectivités, auraient un caractère indicatif.

En outre, les projets de lois de finances (PLF) procurent au Parlement une vision du nombre d'emplois rémunérés par l'État et de sa masse salariale. Aucun dispositif n'est cependant

47. Conseils supérieurs de la FPE, de la FPT et de la FPH.

prévu afin de résorber les écarts constatés aux cibles pluriannuelles. Le Gouvernement n'a pas même à les justifier. De surcroît, le Parlement n'est pas informé de l'évolution pluriannuelle de la masse salariale et des effectifs pour les autres versants de la fonction publique.

Il conviendrait de mettre en place un dispositif de suivi annuel de la masse salariale et des effectifs publics dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale (PLFSS), qui permette d'identifier tout écart à la trajectoire pluriannuelle définie dans la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Il reviendrait au Gouvernement d'expliquer l'origine des écarts éventuels et de proposer des mesures visant à les résorber.

B - Des outils de pilotage à renforcer

Certains ajustements techniques, mais de portée importante dans la maîtrise de la masse salariale, seraient les bienvenus dans les trois versants de la fonction publique.

1. Dans la fonction publique de l'État, un encadrement des plafonds d'emplois à étendre aux opérateurs

Pour que les plafonds d'emplois ministériels⁴⁸ soient véritablement contraignants, leur niveau doit être fixé en cohérence avec la consommation d'emplois constatée l'année précédente. Comme en dispose l'article 12 de

la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, le plafond ne doit excéder 1 % de la consommation d'emplois constatée par ministère. En 2025, la totalité des vacances sous plafond d'emplois s'est élevée à 22 626 emplois (en progression d'un millier d'emplois par rapport à 2024). Une résorption plus régulière de ces écarts devrait être faite pour éviter des dérives en gestion.

Les opérateurs de l'État peuvent excéder leur autorisation d'emplois fixé par le budget initial par le recrutement d'emplois dits hors plafond⁴⁹, qui leur offrent une souplesse opérationnelle pour des projets spécifiques, limités dans le temps et autofinancés (contrats de recherche, conventions de projet ou commandes particulières). Il importe que ces critères soient strictement respectés⁵⁰. Comme le prévoit la loi de programmation des finances publiques 2023-2027, les plafonds d'emplois des opérateurs devraient être abaissés afin de résorber les vacances sous plafond d'emplois comme le Cour l'a rappelé de façon constante⁵¹.

2. Dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière, un encadrement des emplois à mettre en place

Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales fixent librement leurs crédits de masse salariale. À moins d'une décision modificative, les crédits du budget primitif

48 Il s'agit du volume maximum d'emplois utilisable dans le cadre de l'année budgétaire. Il est exprimé en équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT).

49. Tous les emplois permanents doivent être inclus dans le plafond d'emplois. Seuls peuvent être comptabilisés en dehors du plafond d'emplois ceux qui relèvent de contrats de travail à durée limitée dans le temps et financés intégralement par des ressources propres.

50. Cour des comptes, *Les relations entre l'État et ses opérateurs*, janvier 2021.

51. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2025 : mission Recherche et enseignement supérieur*, avril 2026.

ont un caractère limitatif. En revanche, l'état prévisionnel des effectifs est présenté dans une annexe, budgétaire, certes obligatoire, mais de portée purement informative, donc sans caractère contraignant.

Concernant les établissements publics de santé, l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) prévoit de même des crédits de charges de personnel limitatifs. Est annexé à ce document un tableau prévisionnel des effectifs rémunérés qui présente les effectifs et les rémunérations. Comme celui des collectivités, ce tableau n'a cependant pas de caractère contraignant.

Au regard de ces disparités, il conviendrait d'instaurer des plafonds et des schémas d'emplois au sein des budgets des collectivités territoriales et des schémas d'emplois au sein des EPRD des établissements publics de santé, à caractère contraignant, sur le modèle de ceux appliqués pour l'État.

De surcroît, les organes délibérants des collectivités, des établissements publics de santé, ainsi que des établissements publics administratifs de l'État, devraient être rendus destinataires par les ordonnateurs, pour le vote du budget primitif ou de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses, d'une analyse pluriannuelle des facteurs d'évolution de la masse salariale, notamment le schéma d'emplois, les mesures catégorielles et le GVT solde.

C - Une attention particulière à porter à la maîtrise de la masse salariale des collectivités et des établissements publics de santé

1. Pour les collectivités territoriales, une contribution à l'effort d'ensemble à mieux programmer

Compte tenu du principe de libre administration posé par l'article 72 de la Constitution, il n'appartient pas à l'État de fixer des plafonds de dépenses de rémunérations et d'emplois pour les collectivités territoriales. Par ailleurs, contrairement à l'État ou à la sécurité sociale, les collectivités sont soumises à une obligation d'équilibre de leur budget. Cette contrainte les conduit à moduler l'effort de maîtrise de leur masse salariale et de leurs effectifs en fonction de l'évolution de leurs ressources.

La situation dégradée des finances publiques a tardivement conduit les pouvoirs publics à instaurer une contribution des collectivités à leur redressement dans le cadre des lois financières pour 2025, reconduite en 2026. Comme l'a montré la Cour⁵², cette contribution significative est mise en œuvre par une combinaison de mesures qui viennent notamment ralentir l'évolution des recettes des collectivités. Or la situation des collectivités est contrastée : ainsi les communes ont été moins mises à contribution que les intercommunalités ou les régions ; en 2023 et 2024, les départements ont connu un effet de ciseaux entre la dynamique de leurs dépenses sociales et la chute de leurs recettes de droits de mutation à titre onéreux sous l'effet du retournement du marché immobilier, après plusieurs années d'envolée.

⁵² Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales 2026, juillet 2026* et *Rapport sur les finances publiques locales 2025*, fascicule 2, septembre 2025.

Les effets de la contrainte sur les ressources : les plans de réduction de la masse salariale et des effectifs dans plusieurs régions et départements

Les régions Normandie, Bretagne et Centre-Val de Loire intègrent des projections d'effectifs dans leur programmation budgétaire pluriannuelle. Certaines régions se sont également engagées à des réductions d'effectifs : la Bretagne prévoit 100 suppressions de postes d'ici 2027, Pays de la Loire prévoit 100 suppressions d'ici 2028.

Plusieurs départements ont annoncé des réductions de leur masse salariale et de leurs emplois.

Dans son plan de retour à l'équilibre 2026-2028, le département de la Gironde envisage, après avoir réduit en 2025 ses effectifs de 232 agents pour un gain de 8 M€, de réduire en 2026 ses effectifs de plus de 200 agents pour un gain de 5 M€. Il envisage de baisser de 0,7 % ses dépenses de personnel en 2027 et de retrouver en 2028 le niveau de masse salariale de 2026.

En 2025, le département de la Haute-Garonne a prévu de réduire sa masse salariale de 3 % et de supprimer 500 emplois. Il vise une stabilité de la masse salariale en 2026 par des efforts sur les effectifs (y compris le recours aux apprentis et aux emplois saisonniers) et le temps de travail pour réduire les absences.

Le Calvados vise une évolution de sa masse salariale contenue à + 1,5 % en 2026, notamment par le non-remplacement de 20 départs et l'absence de nouvelles mesures catégorielles.

La Seine-et-Marne vise une trajectoire de réduction d'effectifs de - 150 ETP en 2026, - 150 ETP en 2027 et - 100 ETP en 2028, sur un effectif total d'environ 5 000 ETP.

La Cour a préconisé la mise en œuvre d'une contribution pluriannuelle des collectivités au redressement des finances publiques prévisible, transparente et équitable entre collectivités⁵³. La création d'une instance de concertation comme celle évoquée précédemment faciliterait un tel processus.

Pour prendre en compte la contrainte qu'impose une contribution à l'effort de réduction du déficit public, seul le dégagement de marges d'efficience nécessaires en dépenses est efficace

à moyen et long terme. À cet égard, il importe d'approfondir les mutualisations de services et d'équipements au sein des intercommunalités et d'accroître le temps de travail effectif dans les collectivités dans lesquelles il est inférieur à la durée légale de manière injustifiée. Une rationalisation des compétences entre les quatre échelons d'administration territoriale décentralisée (communes, intercommunalités, départements et régions) et avec l'État⁵⁴ fournirait un autre levier d'efficience.

⁵³ Cour des comptes, *Rapport sur les finances publiques locales 2026*, juillet 2026 et *Rapport sur les finances publiques locales 2025*, fascicule 2, septembre 2025.

⁵⁴ Cf. rapport public annuel de la Cour de 2023 sur la performance de l'organisation territoriale, 40 ans après les premières lois de décentralisation et rapport de Boris Ravignon de mai 2024 sur le coût des normes et de l'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités : évaluations, constats et propositions.

2. Pour les établissements publics de santé, une action directe sur les dépenses et un rôle des agences régionales de santé à renforcer

Postérieurement à la crise sanitaire, qui s'est traduite par une chute de leur activité, les établissements publics de santé ont relancé leur activité en recrutant des personnels. Souvent, ces recrutements ne se sont pas traduits par le rebond d'activité escompté. Tout d'abord, la transformation de l'offre de soins induit une baisse de l'activité en hospitalisation complète avec nuitée et une hausse de celle en hospitalisation partielle ou en ambulatoire. Ensuite, la hausse des effectifs a pu entraîner des baisses de productivité. Enfin, les tarifs financés par l'assurance maladie n'ont pas été revalorisés à la hauteur des hausses de coûts.

Pour limiter la dégradation des comptes des établissements publics de santé, le ministère chargé de la santé a adopté des mesures visant directement la masse salariale et les effectifs, tels que le plafonnement des tarifs de l'intérim médical et le resserrement des conditions de recrutement de praticiens sur certains contrats courts⁵⁵. Ces mesures doivent être approfondies.

Pour réduire durablement leur déficit, les établissements publics de santé devraient engager des efforts d'efficience prenant appui sur une réorganisation de l'offre territoriale

hospitalière, interrompue depuis la crise sanitaire et tirant les conséquences de baisses d'activité importantes et parfois définitives d'une partie des établissements, de la montée en puissance des prises en charge ambulatoires sans nuitée et de l'efficacité des traitements médicamenteux des pathologies chroniques⁵⁶. Sans dégrader la qualité du service rendu au public, ils devront davantage se fédérer dans les groupements hospitaliers de territoires auxquels ils sont rattachés, en mutualisant plus fortement les plateaux techniques comme les fonctions support dans le cadre d'un projet médical partagé entre établissements à approfondir, réduire le nombre de personnels administratifs⁵⁷ et recourir à la numérisation et à l'intelligence artificielle.

En outre, il importe de renforcer l'action des agences régionales de santé (ARS)⁵⁸ et de l'agence nationale de la performance sanitaire et médico-sociale (ANAP)⁵⁹, en cohérence avec les dispositions de la circulaire du Premier ministre du 23 avril 2025⁶⁰ et de l'instruction du 9 octobre 2025⁶¹ qui demande aux directeurs généraux des ARS de mettre en place un suivi gradué des établissements, de contractualiser avec ceux dont les difficultés sont les plus aigües ou les leviers d'amélioration les plus matures et d'appuyer les démarches de performance et de redressement financier des établissements.

55. Cf. décret n° 2024-1133 du 4 décembre 2024 relatif au recrutement de praticiens contractuels par les établissements publics de santé en application du 2° de l'article R. 6152-338 du code de la santé publique et Foire aux questions de décembre 2024.

56. Cour des comptes, L'objectif national de dépenses d'assurance maladie, avril 2025.

57. Cette réduction pourrait être difficile car les chiffres montrent que ces personnels ne représentent que 12 % des personnels non soignants, et la moitié d'entre eux sont des secrétaires médicaux ou chargés de tâches logistiques.

58. Le code de la santé publique précise le rôle de l'ARS s'agissant de la construction budgétaire des établissements de santé, laquelle recouvre généralement des enjeux de maîtrise de la masse salariale.

59. Pour les aider à contrôler leur masse salariale, les établissements publics de santé en difficulté peuvent recourir à l'expertise de l'ANAP, dont l'offre de service s'est enrichie depuis la crise sanitaire.

60. Circulaire n° 6484-SG du Premier ministre du 23 avril 2025 relative à l'efficience et à la performance des établissements de santé.

61. Instruction n° DGOS/FIP3/DSS/SD1A/2025/145 du 9 octobre 2025 relative à la mise en œuvre de la circulaire du Premier ministre du 23 avril 2025 relative à l'efficience et à la performance des établissements de santé.

En particulier, il conviendrait que les ARS renforcent leur fonction d'analyse financière et de contrôle de gestion, notamment à l'égard des établissements dont la situation financière est la plus dégradée. Un dispositif d'alerte reposant sur des indicateurs partagés avec les établissements devrait permettre aux ARS d'identifier en cours d'année ceux dont les prévisions d'exécution de la masse

salariale, des effectifs, de recettes tarifaires et de trésorerie s'éloignent des cibles fixées par l'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD). Enfin, l'attribution de dotations complémentaires devrait être conditionnée par la définition d'une cible de retour progressif à l'équilibre, incluant notamment des objectifs d'évolution des effectifs et de leur productivité.

CONCLUSION

Pour accompagner la mise en œuvre des mesures budgétaires présentées en deuxième partie, la Cour estime nécessaire de renforcer le dispositif de régulation de la masse salariale existant ainsi que les liens entre l'État et les autres administrations publiques. Il conviendrait d'abord de rénover la gouvernance de la masse salariale publique afin de répondre aux critiques récurrentes dont elle fait l'objet de la part de la FPT et de la FPH. Il conviendrait ensuite de renforcer les outils de pilotage existants afin d'inciter les employeurs publics à mieux maîtriser leurs effectifs et leur masse salariale.

Pour atteindre ces objectifs, la Cour formule cinq recommandations qui visent à :

1. Mettre en place, au plus tard en 2027, une instance de concertation entre les employeurs des trois versants de la fonction publique sur la politique salariale annuelle et pluriannuelle (*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*).
2. Définir un objectif pluriannuel d'emplois par versant de la fonction publique dans la prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques, avec un mécanisme de suivi annuel dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale (*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. Instaurer à partir de la prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques des plafonds et schémas d'emplois au sein des budgets des opérateurs de l'État et des collectivités territoriales et des schémas d'emplois au sein des états prévisionnels des recettes et des dépenses (EPRD) des établissements publics de santé, assortis d'une analyse pluriannuelle des facteurs d'évolution de la masse salariale et des effectifs (*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*).

4. Réduire dès le projet de loi de finances pour 2027 la vacance structurelle des plafonds d'emplois des opérateurs de l'État (*ministère de l'action et des comptes publics*).

5. Renforcer dès que possible les outils de connaissance et de maîtrise, au niveau agrégé, de la masse salariale et des effectifs de la fonction publique hospitalière (*ministère de la santé, des familles, de l'autonomie et des personnes handicapées*).

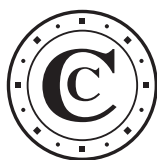
Ces recommandations devraient s'accompagner de mesures structurelles visant à renforcer la productivité du service public et à adapter son offre de service aux besoins des usagers. Leur mise en œuvre est nécessaire pour assurer l'adéquation des services publics à l'évolution des besoins sociaux, sans remettre en cause le modèle de la fonction publique française ou réduire l'attractivité de la fonction publique. Il en va de l'intérêt des employeurs, des agents publics comme des citoyens.

GLOSSAIRE

- AESH : Accompagnants des élèves en situation de handicap
- ANAP : Agence nationale de la performance sanitaire et médico-sociale
- APU : Administrations publiques
- APUL : Administrations publiques locales
- ARS : Agences régionales de santé
- ASSO : Administrations de sécurité sociale
- EPCI : Établissement public de coopération intercommunale
- EPA : Établissement public administratif
- EPRD : État des prévisions de recettes et de dépenses
- ESSMS : Établissements et services médico-sociaux
- ETP : Équivalent temps plein
- ETPT : équivalents temps plein annuel travaillé
- FPE : Fonction publique de l'État
- FPH : Fonction publique hospitalière
- FPT : Fonction publique territoriale
- GIPA : Garantie individuelle de pouvoir d'achat
- GVT : Glissement vieillesse technicité
- INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques
- ODAC : Organismes divers d'administration centrale
- ODAL : Organismes divers d'administration locale
- OSS : Organismes de sécurité sociale
- PIB : Produit intérieur brut
- PLF : Projet de loi de finances
- PLPFP : Projet de loi de programmation des finances publiques
- PLFSS : Projet de loi de financement de la sécurité sociale
- RMPP : Rémunération moyenne des personnes en place

Les publications de la Cour des comptes sont consultables sur le site Internet :

www.ccomptes.fr



La présente note
est disponible sur le site internet
de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr

LES ENJEUX STRUCTURELS
POUR LA FRANCE
SEPTEMBRE 2026