

Masse salariale dans la fonction publique territoriale : ce que la Cour des comptes prépare pour les collectivités

140 000 emplois territoriaux en moins d'ici 2032 ? Derrière ce chiffre spectaculaire, la [note publiée en septembre 2026 par la Cour des comptes](#) dessine surtout une transformation beaucoup plus profonde : celle du pilotage des effectifs, des rémunérations et de la masse salariale dans la fonction publique territoriale.

*La maîtrise de la **masse salariale de la fonction publique** devient l'un des enjeux centraux du redressement des finances publiques. Dans sa note de septembre 2026, la Cour des comptes analyse les évolutions constatées depuis 2012 et présente plusieurs scénarios à l'horizon 2032.*

Pour les employeurs territoriaux et leurs DRH, cette publication mérite une attention particulière.

Elle ne se limite pas à proposer des économies. Elle remet en question certaines modalités traditionnelles de gestion des effectifs et envisage notamment une programmation pluriannuelle beaucoup plus structurée des emplois publics locaux.

Les chiffres à retenir

5,88 millions agents publics en 2024

362,1 Md€ de masse salariale publique 21,7 % des dépenses publiques +188 000 agents territoriaux depuis 2012

Sommaire

1. [**Une masse salariale publique devenue un enjeu budgétaire majeur**](#)
2. [**La fonction publique territoriale particulièrement concernée**](#)
3. [**54 000 ou 140 000 emplois territoriaux en moins : que dit réellement la Cour ?**](#)
4. [**Point d'indice, carrières et mesures catégorielles : les rémunérations également ciblées**](#)
5. [**Vers des plafonds et des schémas d'emplois dans les collectivités ?**](#)
6. [**Ce que les DRH territoriaux doivent anticiper**](#)
7. [**Conclusion**](#)

1. Une masse salariale publique devenue un enjeu budgétaire majeur

*Au 31 décembre 2024, la fonction publique emploie **5,88 millions d'agents**. Depuis 2012, les effectifs publics ont augmenté de 475 000 personnes, soit une progression de 8,8 %.*

*La masse salariale brute des administrations publiques atteint désormais **362,1 milliards d'euros**. Elle représente 21,7 % de l'ensemble des dépenses publiques et a progressé de 89,5 milliards d'euros depuis 2012. La Cour des comptes replace ces données dans la trajectoire de redressement des finances publiques. Selon ses calculs, si la masse salariale publique contribuait à l'effort budgétaire proportionnellement à son poids dans les dépenses publiques, environ **17,4 milliards d'euros d'économies en année pleine** devraient être dégagés à l'horizon 2032.*

À retenir

*La Cour ne propose pas nécessairement une diminution en valeur de la masse salariale publique. L'objectif envisagé consiste avant tout à **ralentir sa progression par rapport à son évolution spontanée**.*

2. La fonction publique territoriale particulièrement concernée

En 2024, la fonction publique territoriale représente environ **2,04 millions d'agents**, soit près de 35 % des effectifs publics.

Entre 2012 et 2024, ses effectifs ont progressé de **188 000 agents**, soit **+10,3 %**. La croissance territoriale apparaît donc supérieure à celle de la fonction publique de l'État sur la même période.

Dans le même temps, les charges de personnel des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre sont passées à **76,4 milliards d'euros en 2024**, soit une progression de 23,4 milliards d'euros et de 42,6 % depuis 2012.

Cette progression n'est toutefois pas homogène. Selon la Cour, la hausse atteint :

Type de collectivité	Évolution 2012-2024
Intercommunalités	+109 %
Régions	+66 %
Communes	+34 %
Départements	+27 %

L'analyse est particulièrement sévère concernant le **bloc communal**. La montée en puissance des intercommunalités s'est traduite par des transferts et extensions de compétences, mais ceux-ci n'ont pas entraîné une diminution proportionnelle des effectifs communaux.

La Cour relève ainsi que les effectifs municipaux n'ont diminué que de 0,2 %, alors même que les intercommunalités ont connu une croissance importante de leurs propres effectifs.

Un point essentiel pour l'analyse RH

La Cour estime que, dans la FPT, environ **78 % de l'augmentation de la masse salariale relève de l'effet rémunération** et 22 % de l'évolution des effectifs. La maîtrise de la dépense ne peut donc pas être réduite à la seule question du nombre d'agents.

3. 54 000 ou 140 000 emplois territoriaux en moins : que dit réellement la Cour ?

C'est probablement la partie de la note qui suscitera le plus de réactions dans les collectivités territoriales.

Les 1 607 heures et l'absentéisme : une première hypothèse de 54 000 emplois

La Cour considère que l'achèvement de l'alignement du temps de travail sur la référence annuelle de **1 607 heures**, combiné à une réduction de l'absentéisme, pourrait permettre une diminution progressive d'au moins 2,7 % des effectifs territoriaux.

Cela représenterait environ **54 000 agents** et une économie estimée à **1,5 milliard d'euros en 2032**.

La Cour nuance elle-même ce constat en rappelant les progrès déjà accomplis. Selon une enquête de la DGCL conduite fin 2024, 96 % des délibérations prises par les communes et établissements publics communaux ayant défini leurs règles de temps de travail respecteraient désormais la référence légale.

Un scénario beaucoup plus ambitieux : revenir vers les effectifs de 2014

La Cour envisage également une trajectoire plus structurelle : **stabiliser les effectifs puis les rapprocher progressivement, d'ici 2032, de leur niveau de 2014**.

Cette évolution représenterait une réduction pouvant atteindre **140 000 agents territoriaux**, notamment dans le bloc communal, pour une économie maximale évaluée à environ **3,9 milliards d'euros**.

Le vieillissement de la pyramide des âges pourrait faciliter cette stratégie. Les départs à la retraite devraient en effet augmenter dans les prochaines années et pourraient permettre de réduire certains effectifs sans nécessairement recourir à des suppressions brutales de postes.

⚠ Attention à l'interprétation juridique

Le chiffre de **140 000 agents** ne constitue ni une obligation imposée aux collectivités, ni une norme légale, ni une décision gouvernementale déjà prise.

Il s'agit d'un **scénario et d'une orientation proposés par la Cour des comptes**. Les collectivités territoriales demeurent, à ce jour, compétentes pour déterminer leurs emplois dans le respect des règles statutaires, budgétaires et du principe constitutionnel de libre administration.

4. Point d'indice, carrières et mesures catégorielles : les rémunérations également ciblées

La Cour des comptes ne propose pas de faire reposer l'effort budgétaire uniquement sur la diminution des effectifs. Elle estime qu'un redressement durable nécessiterait de combiner les leviers portant sur les emplois et ceux portant sur les rémunérations.

Une trajectoire pluriannuelle pour le point d'indice

La Cour critique l'alternance entre périodes de gel du point d'indice, revalorisations ponctuelles et mesures catégorielles destinées à compenser les pertes d'attractivité.

Elle préconise plutôt une **trajectoire salariale pluriannuelle** reposant sur une sous-indexation organisée du point d'indice, accompagnée de mesures catégorielles davantage ciblées sur les métiers connaissant des difficultés de recrutement.

Les déroulements de carrière pourraient également être concernés

Parmi les autres pistes envisagées figure un ralentissement de certains avancements de grade et d'échelon. À titre de simulation, la Cour chiffre à environ **1,5 milliard d'euros par an**, pour l'ensemble des trois versants, l'économie correspondant à un décalage de six mois des avancements et promotions par rapport à leur rythme habituel.

Limiter les mesures catégorielles

La Cour envisage également de réduire le rythme des revalorisations catégorielles. Une division par deux des volumes annuels de ces mesures entre 2026 et 2032 représenterait, selon ses simulations, une moindre dépense de 9,8 milliards d'euros en 2032 par rapport à la prolongation du rythme observé précédemment.

Les principaux leviers étudiés par la Cour :

- non-remplacement d'une partie des départs ;
- sous-indexation pluriannuelle de la valeur du point d'indice ;
- réduction des enveloppes consacrées aux mesures catégorielles ;
- désindexation éventuelle de certaines indemnités ;
- ralentissement des avancements et promotions ;
- actions sur le temps de travail et l'absentéisme.

5. Vers des plafonds et des schémas d'emplois dans les collectivités ?

C'est probablement l'une des propositions les plus structurantes du rapport pour l'avenir de la gestion des ressources humaines territoriales.

Aujourd'hui, les assemblées délibérantes votent librement les crédits consacrés aux dépenses de personnel dans le cadre de leur budget. L'état prévisionnel des effectifs figure dans les documents budgétaires, mais il conserve essentiellement une portée informative.

La Cour propose d'aller beaucoup plus loin en instaurant des **plafonds et schémas d'emplois au sein des budgets des collectivités territoriales**, sur un modèle inspiré de celui appliqué à l'État.

Ces outils seraient complétés par une analyse pluriannuelle des déterminants de la masse salariale, intégrant notamment :

- les créations et suppressions d'emplois ;
- les départs et recrutements prévisionnels ;
- le GVT ;
- les mesures catégorielles ;
- l'évolution globale des dépenses de personnel.

Un changement potentiel de philosophie

La politique RH territoriale ne serait plus uniquement appréciée à travers le budget annuel et le tableau des emplois. Elle pourrait être davantage encadrée par une **trajectoire pluriannuelle des effectifs et de la masse salariale**.

Un objectif national d'emplois pour la FPT

La Cour recommande également que la prochaine loi de programmation pluriannuelle des finances publiques définisse un **objectif d'évolution des emplois pour chacun des trois versants de la fonction publique**.

Pour la FPT, elle précise toutefois qu'un tel objectif serait défini globalement au niveau du versant territorial et non collectivité par collectivité. Il conserverait ainsi un caractère indicatif afin de prendre en considération le principe de libre administration consacré par l'article 72 de la Constitution.

Une nouvelle instance de concertation dès 2027 ?

La Cour propose parallèlement la création, au plus tard en 2027, d'une instance nationale réunissant les employeurs des trois versants de la fonction publique.

Cette instance aurait vocation à discuter de la politique salariale annuelle et pluriannuelle, notamment de l'évolution du point d'indice et des mesures catégorielles.

L'objectif affiché est également de permettre aux employeurs territoriaux d'anticiper davantage les conséquences financières des décisions nationales de rémunération avant le vote de leurs budgets.

6. Ce que les DRH territoriaux doivent anticiper

Il serait prématuré de transformer les préconisations de la Cour des comptes en obligations juridiques. Mais il serait tout aussi risqué de considérer cette publication comme un simple exercice prospectif sans conséquence.

Plusieurs évolutions convergent vers un même objectif : faire de la masse salariale un véritable outil de pilotage stratégique et non plus seulement une ligne budgétaire suivie annuellement.

Pour les DRH territoriaux, cinq priorités se dégagent

1. Fiabiliser les projections de départs.

La connaissance précise des départs à la retraite prévisionnels devient indispensable pour identifier les marges de non-remplacement, de redéploiement ou de transformation des postes.

2. Ne plus remplacer automatiquement chaque départ.

Chaque vacance devrait être l'occasion de réinterroger le besoin, l'organisation du service, le niveau de responsabilité et les possibilités de mutualisation.

3. Piloter réellement le GVT.

Avancements, promotions internes, revalorisations indiciaires, transformations de postes et mesures indemnitaires doivent être intégrés dans une projection financière pluriannuelle.

4. Identifier les métiers réellement en tension.

Une maîtrise globale de la masse salariale ne signifie pas nécessairement une politique uniforme de restriction salariale. Les collectivités devront conserver des marges de rémunération sur les compétences rares et les métiers difficiles à recruter.

5. Relier prospective RH et prospective financière.

La stratégie RH, le débat d'orientation budgétaire, la programmation financière et la GPEEC doivent progressivement devenir les différentes composantes d'un même pilotage.

Les principales propositions concernant directement la FPT

Levier	Orientation de la Cour	Impact RH potentiel
Effectifs	<i>Stabilisation puis réduction progressive</i>	<i>Non-remplacements, redéploiements, réorganisations</i>
Temps de travail	<i>Achever l'application des 1 607 heures</i>	<i>Contrôle des cycles et régimes dérogatoires</i>
Absentéisme	<i>Renforcer les actions de maîtrise</i>	<i>Prévention, organisation, suivi des absences</i>
Rémunérations	<i>Trajectoire salariale pluriannuelle</i>	<i>Arbitrage entre attractivité et soutenabilité financière</i>
Carrières	<i>Hypothèse de ralentissement du GVT</i>	<i>Impact potentiel sur avancements et promotions</i>
Pilotage	<i>Plafonds et schémas d'emplois</i>	<i>Renforcement de la programmation pluriannuelle RH</i>

Conclusion : la masse salariale devient un enjeu stratégique de politique RH territoriale

La note de la Cour des comptes ne constitue pas, en elle-même, une réforme de la fonction publique territoriale. Les scénarios présentés ne doivent donc pas être confondus avec des mesures déjà adoptées.

Elle donne néanmoins une indication particulièrement claire de la direction dans laquelle pourrait évoluer le pilotage des ressources humaines publiques.

La question ne sera probablement plus seulement de savoir combien d'agents une collectivité emploie, mais de pouvoir démontrer pourquoi elle les emploie, comment ses effectifs évolueront à moyen terme, quels gains d'organisation ont été recherchés et comment les décisions relatives aux carrières et aux rémunérations s'inscrivent dans une trajectoire financière soutenable.

*Pour les employeurs territoriaux, cette évolution renforce encore la nécessité de rapprocher **politique RH, GPEEC, organisation des services et stratégie financière**.*

*Le chiffre de **140 000 emplois territoriaux** attirera naturellement l'attention, mais il ne me paraît pas constituer l'enseignement principal de cette note. La proposition la plus structurante est ailleurs : dans la volonté de faire entrer la FPT dans une logique beaucoup plus poussée de **programmation pluriannuelle des emplois et de la masse salariale**.*

L'instauration éventuelle de plafonds et de schémas d'emplois modifierait profondément les pratiques actuelles des collectivités. Même si aucune obligation nouvelle n'existe aujourd'hui sur ce fondement, les DRH ont intérêt à anticiper cette évolution en renforçant dès maintenant leurs outils de prospective sur les départs, le GVT, les métiers en tension, les redéploiements et les coûts futurs de leurs décisions RH.

Source : [Cour des comptes, La masse salariale de la fonction publique : un enjeu majeur pour le redressement des finances publiques, septembre 2026.](#)

[Télécharger1790175565880](#)
masse salariale de la fonction publique

