

6) Les dépenses de personnel des collectivités locales

Les « *administrations publiques locales* » (APUL) au sens de la comptabilité nationale comprennent les collectivités territoriales, les groupements de communes à fiscalité propre et les « *organismes divers d'administration locale* » (ODAL). Ces derniers sont constitués des établissements publics locaux tels que les centres communaux d'action sociale, les services départementaux d'incendie et de secours, les collèges et les lycées, ainsi que de certains établissements publics nationaux dont l'activité s'exerce sur une partie du territoire (parcs nationaux, chambres consulaires, agences de l'eau, etc.) ;

Cette fiche présente les dépenses de personnel des APUL dans les comptes nationaux, d'abord en niveau en 2022 puis en évolution sur les dernières années.

A) Les dépenses de personnel en 2022

1) Les administrations publiques locales

La masse salariale des administrations publiques locales s'est élevée à 91,4 Md€ en 2022, soit 31,0 % de leurs dépenses et 6,0 % du total des dépenses des administrations publiques, après 87,0 Md€ en 2021.

Les salaires bruts comptent pour 66,3 Md€ et les cotisations sociales à la charge des employeurs pour 25,1 Md€.

La masse salariale des seules collectivités territoriales s'est élevée à 73,9 Md€ (70,3 Md€ en 2021) et celle des organismes divers d'administration locale à 17,5 Md€ (16,7 Md€ en 2021).

2) Les collectivités territoriales et leurs groupements

Selon l'Insee, la répartition de la masse salariale, cotisations employeurs incluses, des collectivités territoriales en 2021 est la suivante : 52,4 Md€ pour les communes et leurs groupements ; 11,4 Md€ pour les départements ; 4,3 Md€ pour les régions.

Ces dépenses ont permis de rémunérer les 1,9 million d'agents de la fonction publique territoriale (hors contrats aidés) en 2021 (1,8 million en équivalents temps plein), dont 1,5 millions de fonctionnaires au sens strict (titulaires) et 0,4 million d'agents contractuels.

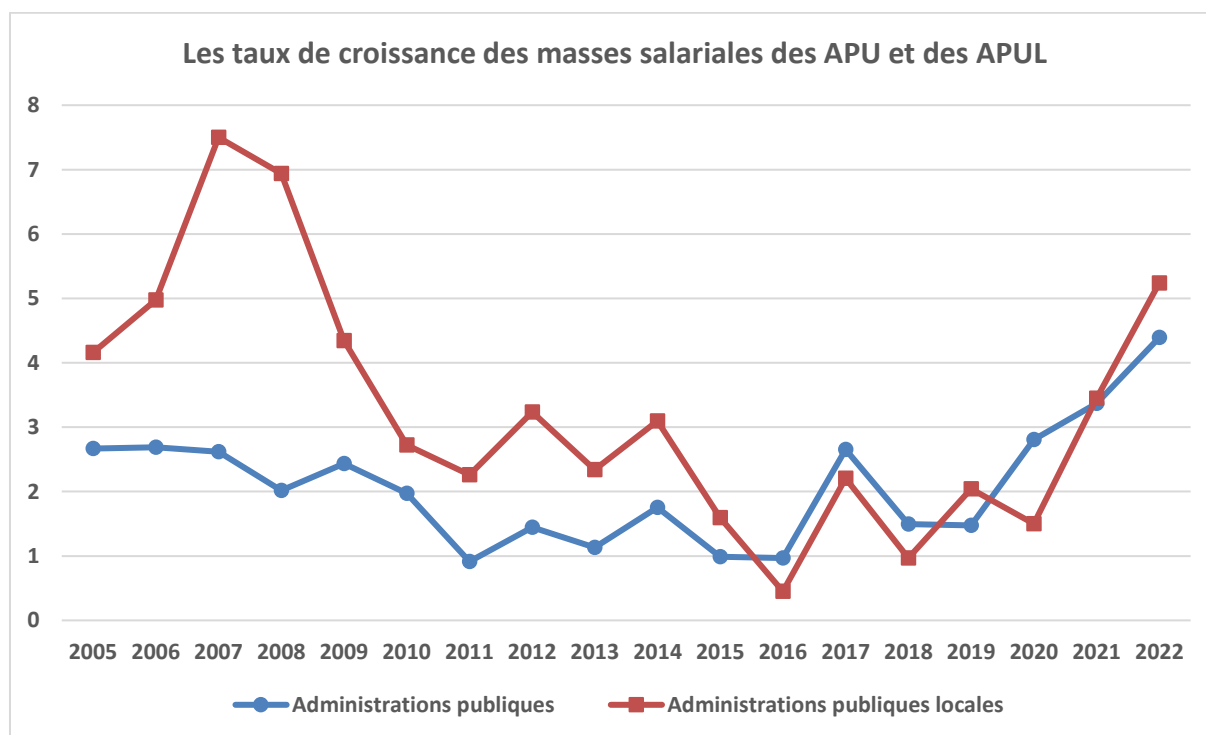
Les communes emploient 1,0 million de personnes, les départements 0,3 million, les régions 0,1 million et les établissements publics locaux (surtout intercommunaux) 0,5 million.

Des précisions sur les effectifs et les salaires dans la fonction publique territoriale peuvent être trouvées dans les fiches relatives aux [salaires publics](#) et à [l'emploi public](#).

B) La croissance des dépenses de personnel

1) Les administrations publiques locales

Le graphique suivant présente la croissance de la masse salariale des administrations publiques locales (APUL) et de l'ensemble des administrations publiques (APU). Il s'agit de la masse salariale brute (hors cotisations sociales des employeurs). En effet, les évolutions de ces cotisations sont déterminées pour une grande partie par les hausses de taux décidées par l'Etat au profit des régimes de retraite de la fonction publique. Or ces hausses permettent de financer un montant de pensions qui résulte en grande partie de décisions de recrutement prises il y a très longtemps et ne reflètent pas les efforts réalisés ou non ces dernières années pour maîtriser la masse salariale.



Source : Insee ; FIPECO. Masse salariale hors cotisations des employeurs.

Ce graphique montre que la croissance de la masse salariale des APUL a toujours été beaucoup plus forte que celle des APU jusqu'à 2016. Ce fut plus particulièrement le cas en 2007 et 2008 mais les années 2007 à 2010 ont été marquées par le transfert de 140 000 agents de l'Etat aux collectivités territoriales dans le cadre de la loi de 2004 sur la décentralisation de nouvelles compétences. Depuis 2016, la croissance de la masse salariale des APUL est proche de celle des APU.

La progression des dépenses de personnel des APUL résulte principalement de celle des dépenses de personnel des collectivités territoriales. Elle est difficile à analyser faute de données suffisamment précises. L'emploi et les salaires moyens par tête ne sont en effet connus que sur un champ un peu différent, celui de la fonction publique territoriale. Il apparaît toutefois que l'emploi local a augmenté plus vite que l'emploi public total jusqu'en 2014 puis

que cette tendance s'est inversée, probablement sous l'effet de la réduction des dotations de l'Etat aux collectivités locales.

2) Les collectivités territoriales et leurs groupements

L'Insee publie la masse salariale des différents niveaux de collectivités locales, mais en y incluant les cotisations sociales des employeurs. Sa croissance a été plus forte, ces dernières années, que celle de la masse salariale brute des APUL décrite ci-dessus à cause de la hausse des taux de ces cotisations, notamment en faveur du régime de retraite des agents des collectivités locales et des établissements de santé¹.

L'augmentation des dépenses de personnel des départements et des régions a été très forte dans les années 2007 à 2010 en raison des transferts d'agents de l'Etat dans le cadre de la loi de décentralisation de 2004. En particulier, la masse salariale des régions a été multipliée par 3,5 entre 2006 et 2010, mais en partant d'un très bas niveau.

Le graphique suivant présente l'évolution de la masse salariale des APUL et celle des différents niveaux de collectivités depuis 2010.

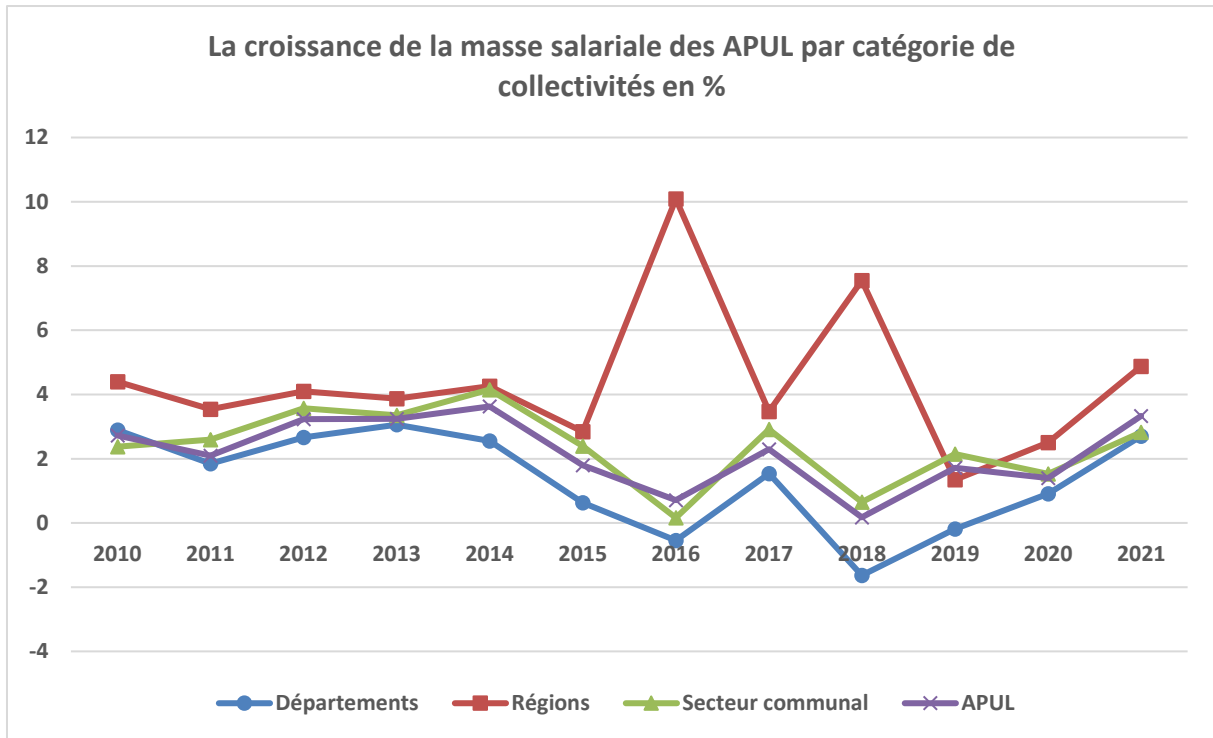
Il met en évidence une relative stabilité du rythme de croissance des dépenses de personnel dans les années 2010 à 2014 puis une nette inflexion à la baisse sur 2015-2020, sauf pour les régions. La hausse de 10 % de la masse salariale des régions en 2016 doit être relativisée car elle correspond seulement à une augmentation de 0,3 Md€. Au sein du secteur communal, la croissance de la masse salariale des groupements à fiscalité propre est plus rapide que celle des communes elles-mêmes.

Cette progression des dépenses de personnel des collectivités locales tient pour partie à des décisions de l'Etat : hausse des taux des cotisations sociales patronales ; mesures salariales en faveur des fonctionnaires les moins qualifiées, qui sont plus particulièrement nombreux dans les collectivités territoriales ; édicton de nouvelles normes imposant des recrutements de personnels pour les mettre en œuvre.

Les rapports annuels de la Cour des comptes sur les finances publiques locales montrent cependant que ces décisions de l'Etat expliquent moins de la moitié de l'augmentation de la masse salariale des administrations publiques locales. L'essentiel provient des décisions prises par les instances dirigeantes des collectivités locales en toute autonomie en matière d'évolution des effectifs et des rémunérations.

En particulier, les chambres régionales des comptes soulignent fréquemment la rapidité et l'automatisme des avancements d'échelons et de grades, les mesures catégorielles spécifiques (primes et indemnités) et des durées de travail inférieures aux obligations légales. En outre, les investissements des collectivités locales entraînent souvent des dépenses de fonctionnement, et notamment de personnel, qui n'avaient pas été prévues à l'origine.

¹ Ce régime de retraite est géré par la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), alors que celui des fonctionnaires de l'Etat est géré par la direction générale des finances publiques (service des retraites de l'Etat) dans le cadre d'un « *compte d'affectation spéciale* ».



Source : Insee ; FIPECO.