

**FIPECO le 17.04.2024**  
Les commentaires d'actualité

## **Les effectifs de la fonction publique de 1997 à 2022**

**François ECALLE**

Ce billet présente les effectifs de la fonction publique en 2022 puis leur évolution depuis 1997 (hors emplois aidés). Il propose ensuite quelques éléments de comparaison internationale.

**Les effectifs des trois fonctions publiques étaient de 5 694 000 personnes à la fin de 2022. Ils étaient supérieurs de 1 055 000 à ceux de la fin de 1997, ce qui correspond à une hausse de 23 % alors que les effectifs dans le secteur privé ont augmenté de 18 % et la population de 14 % sur cette période.**

**Les évolutions des effectifs des fonctions publiques d'Etat et territoriale sont corrigées dans cette note pour tenir compte du transfert de 140 000 agents de l'Etat aux collectivités locales à la fin des années 2000, en contrepartie de transferts de compétences, et pour être ainsi mesurées à périmètre constant.**

**Les effectifs de la fonction publique d'Etat (2 543 000 personnes fin 2022) ont augmenté de 7 % de 1997 à 2022 (+ 173 000), ceux de la fonction publique territoriale (1 937 000 personnes fin 2022) de 46 % (+ 564 000) et ceux de la fonction publique hospitalière (1 214 000 personnes fin 2022) de 36 % (+ 319 000).**

**La répartition de la hausse des effectifs de l'ensemble de la fonction publique par législature est la suivante : + 386 000 sur 1997-2002 ; + 329 000 sur 2002-2007 ; + 17 000 sur 2007-2012 avec notamment une baisse dans la fonction publique d'Etat (- 136 000) ; + 145 000 sur 2012-2017 avec un fort ralentissement dans les collectivités locales.**

**Sur la période de la dernière législature (2017 à 2022), la hausse est de + 178 000 au total dont + 96 000 dans la fonction publique d'Etat, + 45 000 dans les collectivités locales et + 38 000 dans les hôpitaux. Avec les emplois aidés, la hausse totale est de + 67 000.**

**Des données provisoires d'enquête laissent anticiper une nouvelle progression importante des effectifs de la fonction publique en 2023.**

**Les comparaisons internationales des emplois publics présentent de difficiles problèmes méthodologiques. On peut toutefois noter que la part de la branche « administrations, défense, éducation, santé et action sociale » dans l'emploi total était de 29 % en France en 2022, au-dessus des moyennes de la zone euro et de l'Union européenne (24 / 25 %) ou du ratio de l'Allemagne (26 %), mais au-dessous de celle de la Suède (34 %). De 1997 à 2022, cette part a un peu diminué en France, en Suède, en Pologne et en Italie, alors qu'elle a augmenté dans les autres grands pays et, en moyenne, dans la zone euro ou l'Union européenne.**

## A) Les effectifs de la fonction publique française

### 1) Les effectifs en 2022

Selon des « [informations rapides](#) » publiées par l’Insee en avril 2024, la fonction publique rassemblait 5 694 000 personnes à la fin de 2022 (après 5 666 000 à la fin de 2021), hors bénéficiaires de contrats aidés (30 000), soit 20 % du total des personnes ayant un emploi en France (salariés et non-salariés).

La fonction publique comprend trois « *versants* » : la fonction publique d’Etat (2 543 000 agents en effectifs physiques à la fin de 2022) ; la fonction publique territoriale (1 937 000) et la fonction publique hospitalière (1 214 000).

Les données plus détaillées sur la fonction publique ne sont disponibles que pour 2021.

La « *fonction publique* » ne comprend pas que des « *fonctionnaires* », c’est-à-dire des agents relevant du « *statut général de la fonction publique* ». Les fonctionnaires au sens strict étaient 3,8 millions en 2021 (effectifs physiques).

La fonction publique comprend également des « *contractuels* » (1,2 million en 2021), parfois appelés « *fonctionnaires non titulaires* », les militaires (0,3 million, non régis par le statut général de la fonction publique) et des agents relevant des « *autres catégories et statuts* » (0,4 million d’ouvriers de l’Etat, d’enseignants des établissements privés sous contrat...).

Chaque fonctionnaire appartient à un « *corps* » ou relève d’un « *statut, ou cadre, d’emploi* » (dans la fonction publique territoriale). Il y a 280 corps dans la fonction publique d’Etat en 2022. Ces corps et statuts d’emploi sont regroupés dans trois « *catégories* » désignées par les lettres A (l’équivalent des cadres dans le secteur privé), B (professions intermédiaires) et C (ouvriers et employés). A chacune de ces catégories correspond un niveau de recrutement (diplômes nécessaires).

Les agents de catégorie A sont majoritaires dans la fonction publique d’Etat, surtout en raison du poids des enseignants. En revanche, les agents de catégorie C représentent les trois quarts de la fonction publique territoriale.

#### **La répartition des effectifs au 31.12.2021 par catégorie (% par fonction publique)**

	<b>Catégorie A</b>	<b>Catégorie B</b>	<b>Catégorie C</b>
Fonction publique d’Etat	55	23	21
Etat civils hors enseignants (en 2018)	29	35	33
Fonction publique territoriale	12	12	75
Fonction publique hospitalière	40	26	34
Total fonction publique	37	20	42

Source : direction générale de la fonction publique, Insee ; FIPECO. Il existe une catégorie « indéterminé ».

La part des femmes est de 63 % au total et elle nettement plus importante dans la fonction publique hospitalière (78 %). L’âge moyen des fonctionnaires est de 44 ans. Il diffère assez peu selon les catégories ou les versants de la fonction publique.

## 2) Les évolutions depuis 1997

Le graphique ci-dessous présente l'évolution des effectifs dans l'ensemble de la fonction publique (hors emplois aidés) et dans chacun de ses « versants » de 1997 à 2022 (les séries longues du portail Internet de la fonction publique commencent seulement en 1996).

Dans ses « informations rapides » d'avril 2024, l'Insee signale que les méthodes d'estimation des effectifs de la fonction publique ont été modifiées. Les données corrigées ne sont toutefois disponibles que pour les années 2020 à 2022. L'Insee précise seulement que la principale correction apportée, meilleure prise en compte de la multi activité dans les secteurs public et privé, a conduit à réduire de 30 000 les emplois dans l'ensemble des trois fonctions publiques.

En comparant les nouvelles et anciennes données pour les années 2020 et 2021, il apparaît que les effectifs de la fonction publique territoriale ont été réduits de 10 000 pour chacune de ces deux années et que les effectifs des deux autres versants n'ont été corrigés qu'à la marge. En attendant que l'Insee publie de nouvelles séries longues, les effectifs de la fonction publique territoriale et de l'ensemble des trois fonctions publiques tirés des anciennes séries jusqu'à 2019 ont été réduits forfaitairement de 10 000 chaque année pour établir les résultats suivants.

De 1997 à 2022, les effectifs de la fonction publique ont augmenté de 23 %, soit de 0,8 % en moyenne annuelle, contre 18 % pour les personnes en emploi dans le secteur privé et 14 % pour la population en France. Après une rapide progression dans la décennie 1997-2007, une inflexion est notée dans les années 2007-2012 suivie d'une nouvelle hausse à partir de 2013.

Pour apprécier l'évolution des effectifs dans chacune des trois fonctions publiques, il faut tenir compte du transfert d'environ 140 000 personnes entre l'Etat et les collectivités territoriales dans les années 2007-2010 à la suite de la loi de décentralisation de 2004 en contrepartie de transferts de compétences. Ces 140 000 emplois ont été retirés des effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) pour être ajoutés à ceux de la fonction publique d'Etat (FPE) à partir de 2007-2010 sur le graphique.

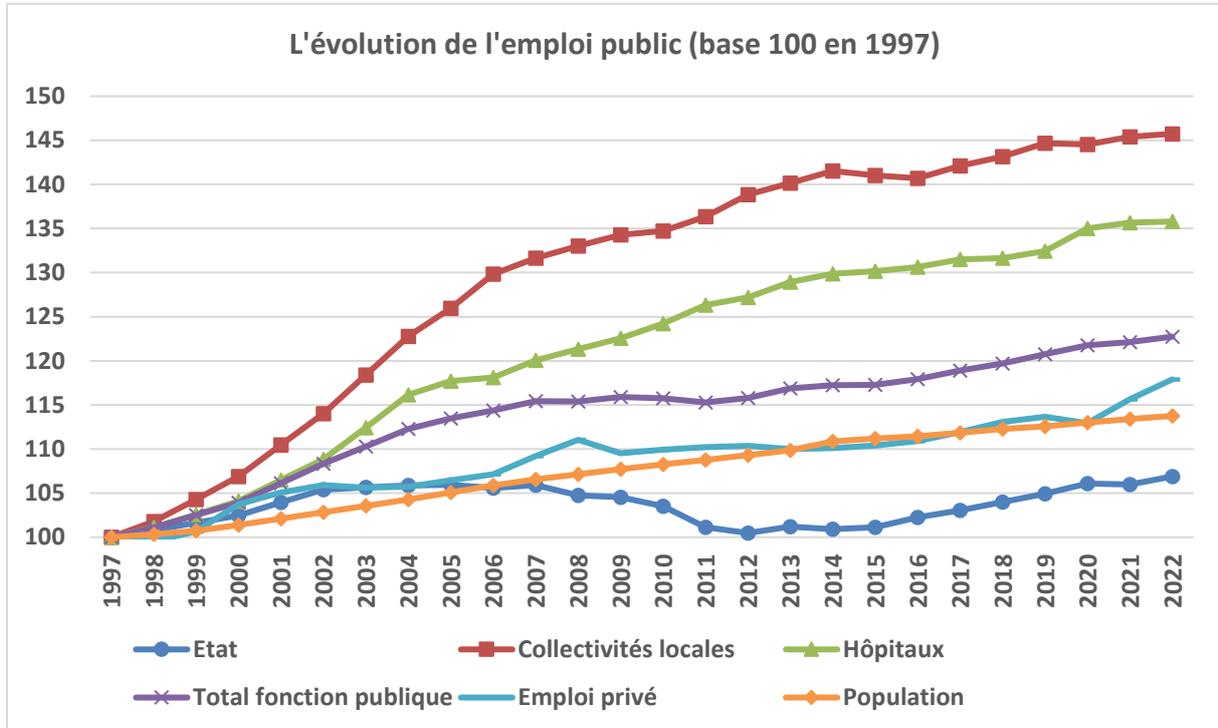
Après avoir augmenté dans les années 1997 à 2002, les effectifs de la FPE se sont quasiment stabilisés dans la période 2003-2007 puis ont diminué sous l'effet de la politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux jusqu'à 2012. Ils ont de nouveau été stabilisés dans les années 2013-2015 puis sont repartis à la hausse.

Les effectifs de la FPT ont fortement augmenté, de 46 % sur la période 1997-2022, soit une moyenne annuelle de 1,5 %. Cette hausse serait encore plus forte si les effectifs transférés par l'Etat n'étaient pas soustraits à partir de 2007 (cf. plus haut). Après une forte croissance de 1997 à 2008, une inflexion en 2009-2010 est observable ; la croissance reprend ensuite à un rythme annuel de 1,2 % de 2010 à 2014 puis une baisse est observée en 2015 (- 0,3 %) et 2016 (- 0,2 %) avant une nouvelle hausse de 2016 à 2019 (+ 0,9 % en moyenne annuelle), une diminution en 2020 (- 0,2 %) et une hausse en 2021 et 2022 (0,4 % en moyenne sur ces deux années).

L'emploi dans la fonction publique hospitalière (FPH) a augmenté de 36 % sur la période 1997-2022, soit en moyenne de 1,2 % par an. Sa croissance a été particulièrement forte dans les années 1999 à 2004 (2,5 % en moyenne par an) du fait des recrutements qui ont accompagné la réduction de la durée du travail dans les établissements de santé. Elle a ensuite été de 0,9 % par an de 2004 à 2019 avant des hausses de 1,9 % en 2020, de 0,5 % en 2021 et de 0,1 % en 2022.

Les effectifs dans le secteur privé (salariés et non-salariés) ont augmenté moins vite que dans le secteur public jusqu'à 2020. Leur croissance a ensuite été très forte en 2021 et 2022.

La part de la fonction publique dans l'emploi total est passée de 19,7 % en 1997 à 20,6 % en 2020 puis 20,1 % en 2022.



Source : rapport de 2023 sur l'état de la fonction publique et Insee informations rapides d'avril 2024 ; corrigé pour tenir compte des 140 000 emplois transférés de 2006 à 2010 entre les fonctions publiques d'Etat et territoriale ; hors emplois aidés ; FIPECO.

Les emplois aidés n'ont pas été pris en compte car leur nombre résulte souvent d'un souci de traitement statistique et social du chômage. Leur nature est très différente de celle des emplois des fonctionnaires titulaires ou contractuels. Leur nombre dans le secteur non marchand ayant fortement diminué depuis 1997 ([voir fiche](#)), leur ajout ferait apparaître une croissance plus faible de l'emploi public.

Le tableau suivant présente l'évolution des effectifs par législature dans chaque versant de la fonction publique et pour l'ensemble.

### L'évolution des effectifs de la fonction publique par législature

	Fin 1997 à fin 2002	Fin 2002 à fin 2007	Fin 2007 à fin 2012	Fin 2012 à fin 2017	Fin 2017 à fin 2022
Etat	+ 136 000	+ 12 000	- 136 000	+ 65 000	+ 96 000
Collectivités locales	+ 173 000	+ 217 000	+ 89 000	+ 40 000	+ 45 000
Hôpitaux	+ 79 000	+ 100 000	+ 64 000	+ 38 000	+ 38 000
<b>Total fonction publique</b>	<b>+ 386 000</b>	<b>+ 329 000</b>	<b>+ 17 000</b>	<b>+ 145 000</b>	<b>+ 178 000</b>

Source : rapport de 2023 sur l'état de la fonction publique et Insee informations rapides d'avril 2024 ; corrigé pour tenir compte des 140 000 emplois transférés de 2006 à 2010 entre les fonctions publiques d'Etat et territoriale ; hors emplois aidés ; FIPECO.

Sur l'ensemble des années 1997 à 2022, les effectifs publics ont augmenté de 1 055 000 dont 173 000 dans la fonction publique d'Etat, 564 000 dans les collectivités territoriales et 319 000 dans les hôpitaux.

Sur la dernière législature, les effectifs totaux ont augmenté de 178 000 hors emplois aidés, dont 96 000 dans les services de l'Etat et de ses établissements publics (dont environ un tiers d'accompagnants d'élèves en situation de handicap), 45 000 dans les collectivités locales et 38 000 dans les hôpitaux.

Cette période a toutefois été marquée par une forte baisse du nombre d'emplois aidés. La croissance des effectifs est plus faible (+ 67 000 de 2017 à 2022) si on inclut les emplois aidés.

La part de l'emploi public dans l'emploi total a diminué de 2017 à 2022 du fait de la forte croissance de l'emploi privé.

Des « [informations rapides](#) » de l'Insee sur l'emploi salarié en 2023, publiées en février 2024, montrent une forte croissance de l'emploi dans la fonction publique en 2023 (+ 59 000), mais ces données ne sont pas totalement cohérentes avec les précédentes (emplois et non effectifs, enquête auprès des ménages et non exploitation des fichiers de paye). Elles laissent néanmoins anticiper une progression importante des effectifs de la fonction publique en 2023.

## **B) Les effectifs du secteur public en France et dans l'Union européenne**

Les comparaisons internationales de l'emploi public sont très difficiles car sa définition n'est pas harmonisée. En particulier, le périmètre de la fonction publique est très variable d'un pays à l'autre. Les emplois de fonctionnaires au sens strict sont parfois limités aux fonctions régaliennes et la notion de fonctionnaires au sens de la partie précédente de cette note, c'est-à-dire au sens du rapport sur l'état de la fonction publique, est spécifique à la France. C'est sur ces périmètres que les données sont les plus nombreuses en France, mais elles sont incomparables avec celles des autres pays.

Le périmètre des administrations publiques de la comptabilité nationale est homogénéisé au niveau international mais leurs effectifs sont rarement recensés. L'OCDE les estime néanmoins certaines années dans son « [panorama](#) des administrations publiques ».

Le rapport de l'emploi dans les administrations publiques à l'emploi total est de 21 % en France en 2021, soit un taux inférieur à ceux des pays scandinaves (29 % pour la Suède) mais supérieur à ceux de la plupart des autres pays (17 % pour le Royaume-Uni et l'Espagne, 14 % pour l'Italie et 11 % pour l'Allemagne par exemple). La moyenne de l'OCDE est 19 %.

Cette comparaison des effectifs des administrations publiques au sens des comptes nationaux doit être considérée avec précaution car des agents publics et des dépenses de personnel des administrations publiques (APU) peuvent être remplacées par des achats de services à des organismes qui emploient des agents de droit privé pour exercer des missions de service public mais qui sont classées en dehors du champ des APU. En Allemagne, les hôpitaux sont presque tous hors de ce champ, et leurs effectifs ne sont pas comptés dans l'emploi public, ce qui explique la faible part de l'emploi des APU dans l'emploi total de ce pays, bien qu'ils soient largement financés par des dépenses publiques<sup>1</sup>.

---

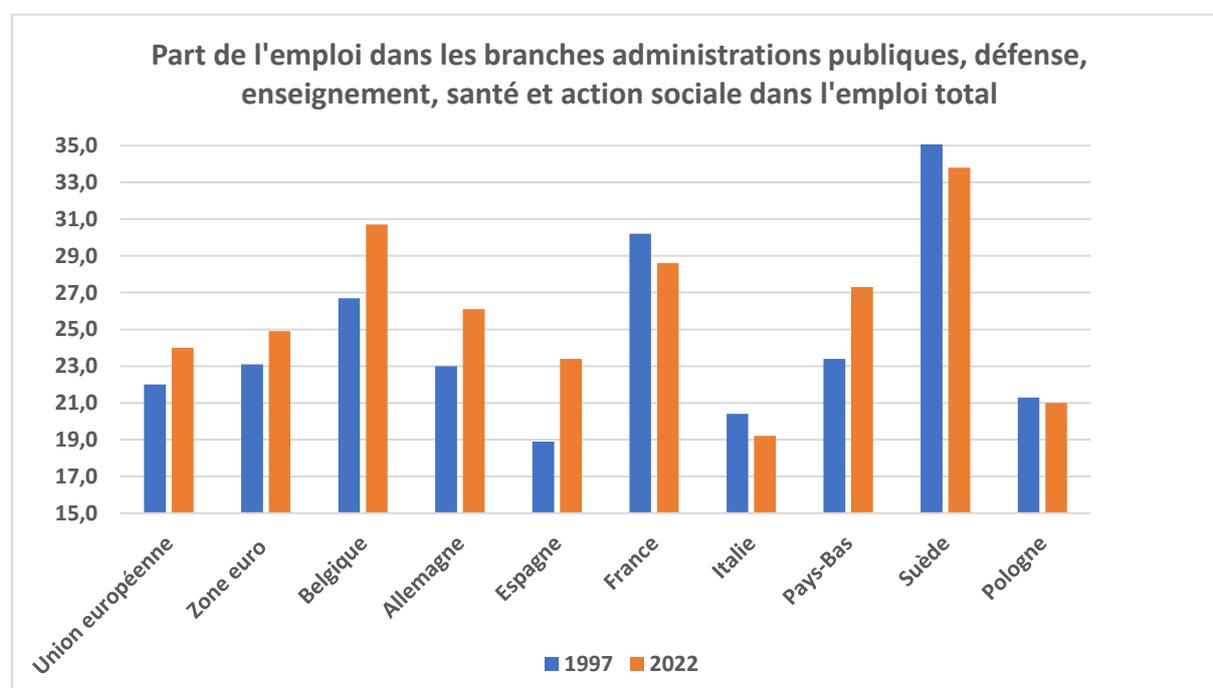
<sup>1</sup> De manière plus générale, l'évolution des effectifs de chaque fonction publique est affectée par les variations d'amplitude de l'externalisation des services publics.

La ventilation la plus homogène des emplois au niveau international est établie entre les « *branches* » de l'économie, celles-ci se définissant comme l'ensemble des unités de production qui produisent un même bien ou service à titre principal. La branche « administration, défense, éducation, santé et action sociale » est la plus proche du secteur des administrations publiques. Son périmètre est plus large dans la mesure où elle comprend des organismes dans la santé, l'éducation ou l'action sociale qui sont privés et dont le financement est majoritairement privé. Il est plus étroit dans la mesure où il ne comprend pas, par exemple, les administrations publiques produisant des services culturels ou de transport.

Le rapport entre l'emploi dans cette branche (8,6 millions en France) et l'emploi total en 2022 est de 29 % en France, au-dessus des moyennes de la zone euro (25 %) et de l'Union européenne (24 %) ou du ratio de l'Allemagne (26 %), mais au-dessous de ceux de la Suède (34 %) et de la Belgique (31 %).

L'emploi dans le secteur public est ici rapporté à l'emploi total pour apprécier la part du travail utilisé dans l'économie qui est mobilisée pour fournir des services publics. Il est parfois rapporté à la population de sorte d'apprécier plutôt dans quelle mesure les besoins collectifs sont satisfaits par les emplois publics. Des travaux de 2017 de [France Stratégie](#) sur l'emploi public montrent que le constat est alors qualitativement le même : l'emploi public est nettement plus élevé en France que dans la moyenne européenne, mais il est plus important dans les pays scandinaves et en Belgique.

Le graphique suivant montre l'évolution de la part de cette branche dans l'emploi total entre 1997 et 2022. Cette part a légèrement diminué en France, en Suède, en Italie et en Pologne, alors qu'elle a augmenté dans les autres pays et en moyenne dans la zone euro et l'Union européenne. Sa hausse a été particulièrement forte en Espagne, en Belgique et aux Pays-Bas.



Source : Eurostat ; FIPECO.