

2) L'emploi public

La fonction publique rassemblait 5,6 millions de personnes à la fin de 2019 (en hausse de 0,8 % par rapport à 2018), hors bénéficiaires de [contrats aidés](#) (0,05 million, en forte baisse), soit 20 % de l'emploi total en France (salariés et non-salariés). Les [administrations publiques](#), au sens de la comptabilité nationale, employaient 6,2 millions de personnes fin 2017. L'écart tient notamment au fait que certains établissements publics compris dans les administrations publiques emploient des agents sur la base de contrats de droit privé.

Cette fiche présente d'abord la répartition de l'emploi public en 2019, puis son évolution au cours des dernières années. Elle propose ensuite quelques éléments de comparaison internationale. Les données utilisées dans les deux premières parties, qui concernent la fonction publique, proviennent du [rapport sur l'état de la fonction publique](#) annexé au projet de loi de finances pour 2021 et des données pour 2019 [publiées par l'Insee](#) en mars 2021.

A) La répartition de l'emploi public

Les 5,61 millions de personnes qui travaillent dans la fonction publique fin 2019 en effectifs physiques (5,56 fin 2018) hors contrats aidés sont 5,28 millions en équivalents temps plein (EQTP)¹ (5,24 millions fin 2018).

La fonction publique comprend trois « *versants* » : la fonction publique d'Etat (2,49 millions d'agents en effectifs physiques) ; la fonction publique territoriale (1,94 millions) et la fonction publique hospitalière (1,18 million).

La « *fonction publique* » ne comprend pas que des « *fonctionnaires* », c'est-à-dire des agents relevant du « *statut général de la fonction publique* ». Celui-ci est formé par une loi de 1983 « portant droits et obligations des fonctionnaires », deux lois de 1984 « portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique », de l'Etat pour l'une et territoriale pour l'autre, et par une loi de 1986 « portant dispositions relatives à la fonction publique hospitalière ». Les fonctionnaires au sens strict sont 3,8 millions en 2019 (effectifs physiques).

La fonction publique comprend également des « *contractuels* » (1,1 million en 2019), parfois appelés « *fonctionnaires non titulaires* »², les militaires (0,3 million), qui ne sont pas régis par le statut général de la fonction publique, et des agents relevant des « autres catégories et statuts » (ouvriers de l'Etat, enseignants des établissements privés sous contrat... soit 0,4 million de personnes).

¹ 5,3 millions en ajoutant les contrats aidés comme les contrats d'avenir.

² Les administrations publiques comprennent ce 1,0 million de « contractuels de droit public » inclus dans la fonction publique ainsi que 0,7 million de « contractuel de droit privé ».

La répartition des effectifs selon ces divers statuts est semblable dans les trois versants de la fonction publique, à une différence près : les militaires se trouvent seulement dans la fonction publique d'Etat où la part des fonctionnaires au sens strict est un peu plus faible que dans les deux autres versants.

Chaque fonctionnaire appartient à un « *corps* » ou relève d'un « *statut, ou cadre, d'emploi* » (dans la fonction publique territoriale). Il y en a encore près de 400 (dont 300 dans la fonction publique d'Etat). 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 plus des trois quarts de la fonction publique territoriale.

La répartition des effectifs au 31.12.2019 par catégorie (% par fonction publique)

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Fonction publique d'Etat	55	23	21
Etat civils hors enseignants (en 2017)	29	35	33
Fonction publique territoriale	12	12	75
Fonction publique hospitalière	37	14	48
Total fonction publique	36	17	45

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

Bien qu'elle n'ait pas d'existence dans le statut de la fonction une catégorie A+ est souvent distinguée à l'intérieur de la catégorie A pour regrouper les corps dont les agents ont vocation à occuper des emplois de direction. Elle comptait 127 000 agents fin 2017 dans l'ensemble des trois fonctions publiques (dont 84 000 enseignants des universités et chercheurs).

La fonction publique est plus féminisée que la population des salariés du secteur privé (63 % de femmes contre 46 %). La part des femmes est nettement plus importante dans la fonction publique hospitalière (78 %). Elle est un peu plus importante dans les catégories A (65 %) et C (63 %) que dans la catégorie B (55 %).

L'âge moyen des fonctionnaires (44 ans) est un peu plus élevé que celui des salariés du secteur privé (41 ans). Il diffère assez peu selon les catégories ou les versants de la fonction publique.

B) L'évolution de l'emploi public

Le graphique suivant présente l'évolution de l'emploi dans l'ensemble de la fonction publique et dans chacun de ses versants de fin 1996 à fin 2019 (hors contrats aidés).

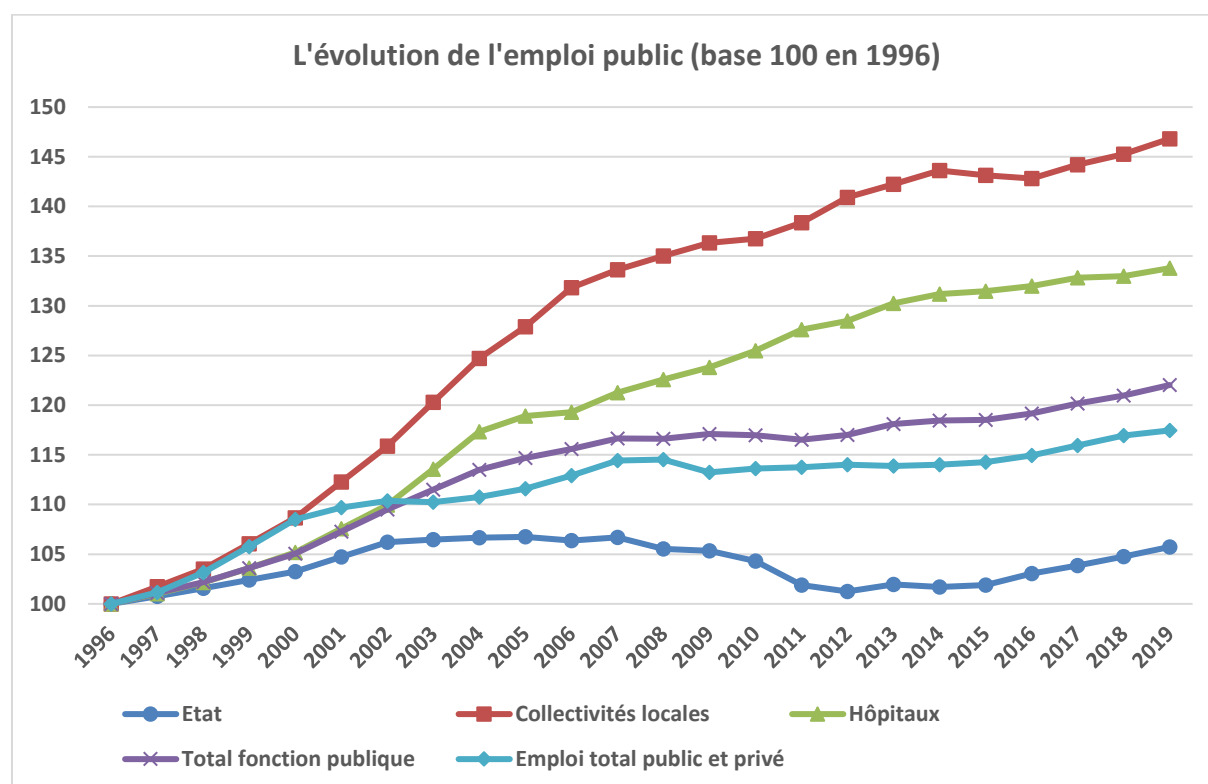
Sur cette période, l'emploi public a augmenté de 22 %, soit de 0,9 % en moyenne annuelle, contre 17 % pour l'emploi total en France. Après une rapide progression dans la décennie 1996-2006, une nette inflexion peut être notée, la croissance annuelle moyenne n'étant plus que de 0,4 % sur les années 2008 à 2019.

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. Ces 140 000 emplois ont été retirés des effectifs de la fonction publique territoriale (FPT) pour être ajoutés à la ceux de la fonction publique d'Etat (FPE) sur le graphique.

Après avoir augmenté dans les années 1996 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. Dans les années 2015 à 2019, l'emploi dans la fonction publique d'Etat est reparti à la hausse.

Les effectifs de la FPT ont fortement augmenté, de 47 % sur la période 1996-2019, soit une moyenne annuelle de 1,7 %. Cette hausse serait encore plus forte si les effectifs transférés par l'Etat n'étaient pas soustraits à partir de 2007 (cf. plus haut). 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).

L'emploi dans la fonction publique hospitalière (FPH) a augmenté de 34 % sur la période 1996-2019, soit en moyenne de 1,3 % 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.



Source : rapport de 2020 sur l'état de la fonction publique et Insee informations rapides de décembre 2020 ; 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.

C) Les comparaisons internationales

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 des parties A et B de cette fiche, 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 les effectifs des administrations publiques sont rarement recensés. L'OCDE les estime néanmoins dans son « panorama des administrations publiques ».

Il apparaît que le rapport de l'emploi dans les administrations publiques à l'emploi total est de 22 % en France en 2017, soit un taux inférieur à ceux des pays scandinaves (29 % pour la Suède) mais supérieur à ceux de la plupart des autres pays (16 % pour le Royaume-Uni, 15 % pour l'Espagne, 13 % pour l'Italie et 10 % pour l'Allemagne par exemple).

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 subventions ou 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, bien qu'ils soient largement financés par des dépenses publiques.

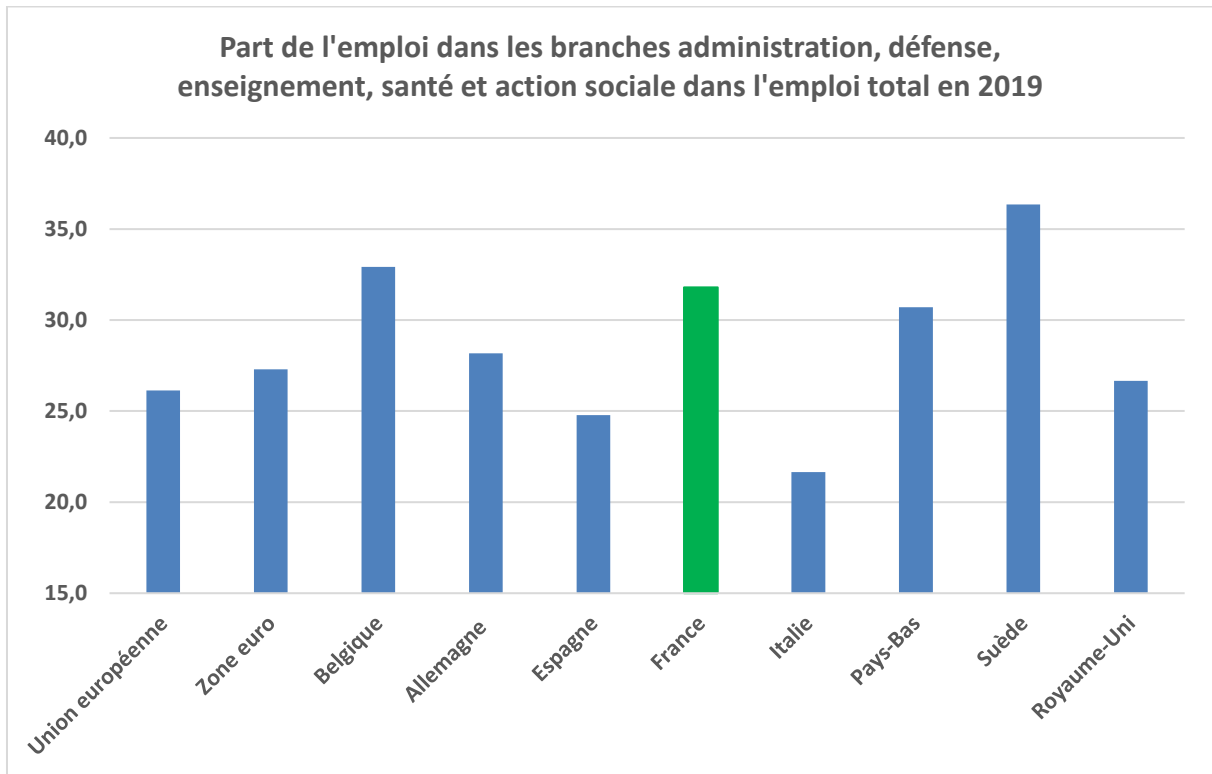
La ventilation la plus fréquente, la plus fiable et la plus homogène des emplois au niveau international est établie entre les « branches » de l'économie, celles-ci se définissant comme l'ensemble des unités de production qui produisent un même bien ou service à titre principal. La branche « administrations, 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 elle ne comprend pas, par exemple, les administrations publiques produisant des services culturels (musées...).

Le rapport entre l'emploi dans cette branche (8,3 millions en France en 2019) et l'emploi total est de 32 % en France en 2019, au-dessus de la moyenne de la zone euro (27 %) et de l'Union européenne (26 %) ou des ratios de l'Allemagne (28 %) et du Royaume-Uni (27 %), mais au-dessous de ceux de la Suède (36 %) et de la Belgique (33 %).

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 publics³. Des travaux de [France Stratégie](#) sur l'emploi public montrent que le constat est alors qualitativement le même : l'emploi public est nettement plus

³ Si deux pays A et B ont le même nombre d'emplois publics par habitant mais si le pays A est beaucoup plus vieux ou jeune, avec donc une part de la population en emploi bien plus faible, les emplois privés doivent y supporter des prélèvements obligatoires beaucoup plus élevés pour financer les emplois publics.

élevé en France que dans la moyenne européenne, mais il est encore plus important dans les pays scandinaves et en Belgique.



Source : Eurostat ; FIPECO.