

FIPECO le 18.03.2021
Les commentaires d'actualité

Les effectifs du secteur public de 1997 à 2019

François ECALLE

Ce texte présente d'abord les effectifs de la fonction publique en 2019, puis leur évolution depuis 1997. Il propose ensuite quelques éléments de comparaison internationale.

Les effectifs des trois fonction publiques étaient de 5 613 000 personnes à la fin de 2019, soit 21 % de plus que fin 1997 (+ 963 000) alors que l'emploi total (public et privé) a augmenté de 16 % 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 (2 493 000 personnes fin 2019) ont augmenté de 5 % de 1997 à 2019 (+ 124 000), ceux de la fonction publique territoriale (1 935 000 personnes fin 2019) de 44 % (+ 551 000) et ceux de la fonction publique hospitalière (1 184 000 personnes fin 2019) de 32 % (+ 290 000).

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 une baisse dans la fonction publique d'Etat (- 136 000) ; + 145 000 sur 2012-2017 avec un fort ralentissement dans les collectivités locales (+ 40 000).

Sur les deux premières années de l'actuelle législature, la hausse est de + 86 000 au total dont + 47 000 dans la fonction publique d'Etat, + 32 000 dans les collectivités locales et + 8 000 dans les hôpitaux.

Les comparaisons internationales des emplois publics présentent de difficiles problèmes méthodologiques. On peut néanmoins noter que la part de la branche « administrations, défense, éducation, santé et action sociale » dans l'emploi total était de 29 % en France en 2019, au-dessus des moyennes de la zone euro et de l'Union européenne (24 %) ou des ratios de l'Allemagne (25 %) et du Royaume-Uni (25 %), mais au-dessous de ceux de la Suède (34 %) et de la Belgique (31 %).

De 1997 à 2019, cette part a un peu diminué en France, en Suède 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 2019

Selon un [Insee Première](#) de mars 2021, la fonction publique rassemblait 5 613 000 personnes à la fin de 2019, hors bénéficiaires de contrats aidés (51 000), soit 20 % de l'emploi total en France (salariés et non-salariés). Ces 5 612 000 personnes en effectifs physiques correspondaient à 5 283 000 équivalents temps plein.

La fonction publique comprend trois « *versants* » : la fonction publique d'Etat (2 493 000 agents en effectifs physiques) ; la fonction publique territoriale (1 935 000) et la fonction publique hospitalière (1 184 000).

Les données plus détaillées sur la fonction publique ne sont disponibles que pour 2018.

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 2019 (effectifs physiques). La fonction publique comprend également des « *contractuels* » (1,1 million en 2019), parfois appelés « *fonctionnaires non titulaires* », 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).

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 hors enseignants et militaires (en 2017) | 29 | 35 | 33 |
| Fonction publique territoriale | 12 | 12 | 75 |
| Fonction publique hospitalière | 37 | 14 | 48 |
| Total fonction publique | 36 | 17 | 45 |

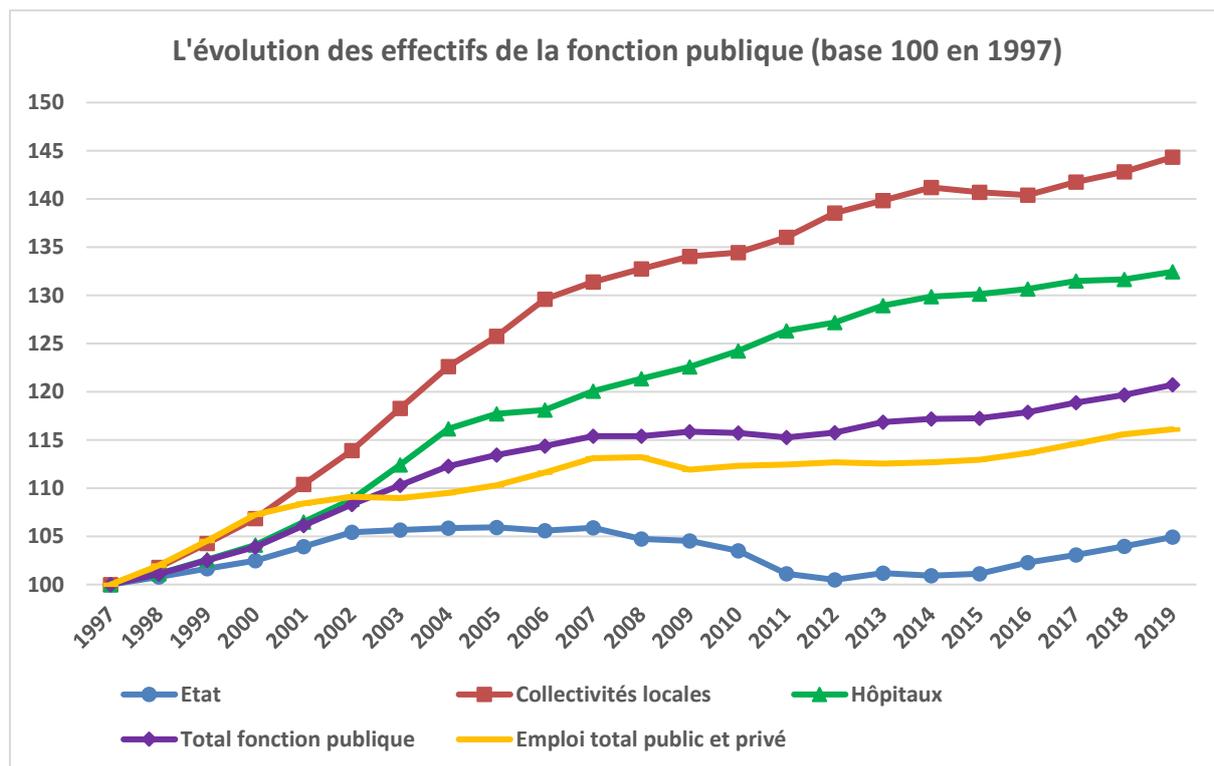
Source : direction générale de la fonction publique, Insee ; FIPECO. Il existe une catégorie « indéterminé ».

2) Les évolutions depuis 1997

Le graphique suivant présente l'évolution de l'emploi dans l'ensemble de la fonction publique et dans chacun de ses versants de 1997 à 2019 (hors contrats aidés).

Sur cette période, l'emploi public a augmenté de 21 %, soit de 0,9 % en moyenne annuelle, contre 16 % 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.



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.

Après avoir augmenté dans les années 1997 à 2002, les effectifs de la FPE se sont quasiment stabilisés dans la période 2002-2007 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. Sur l'ensemble de la période 1997-2019, sa croissance a été de 5 % (soit 0,2 % en moyenne annuelle).

Les effectifs de la FPT ont fortement augmenté, de 44 % sur la période 1997-2019, 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 %), à la suite de la réduction des dotations de l'Etat aux collectivités locales, avant une nouvelle hausse de 2016 à 2019 (+ 0,9 % en moyenne annuelle).

L'emploi dans la fonction publique hospitalière (FPH) a augmenté de 32 % sur la période 1997-2019, 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. Un net ralentissement est observé à partir de 2014.

Le tableau suivant présente l'évolution des effectifs par législature dans chaque versant de la fonction publique (sauf pour ce qui concerne la législature actuelle puisque seules les deux premières années sont connues).

L'évolution des effectifs de la fonction publique par législature

| | 1997 à 2002 | 2002 à 2007 | 2007 à 2012 | 2012 à 2017 | 2017 à 2019 |
|--------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| Etat | + 136 000 | + 12 000 | - 136 000 | + 65 000 | + 47 000 |
| Collectivités locales | + 173 000 | + 217 000 | + 89 000 | + 40 000 | + 32 000 |
| Hôpitaux | + 79 000 | + 100 000 | + 64 000 | + 38 000 | + 8 000 |
| Total fonction publique | + 386 000 | + 329 000 | + 17 000 | + 145 000 | + 86 000 |

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.

Sur l'ensemble des années 1997 à 2019, les effectifs publics ont augmenté de 963 000 dont 124 000 dans la fonction publique d'Etat, 551 000 dans les collectivités territoriales et 290 000 dans les hôpitaux.

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 du rapport sur l'état de la fonction publique, dont les données sont utilisées dans la partie précédente, est spécifique à la France.

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 y apparaît que le rapport de l'emploi dans les administrations publiques à l'emploi total est de 22 % en France en 2017¹, 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).

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 mais en omettant alors que les emplois publics doivent

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

être financés par des impôts sur la population employé². Des travaux de [France Stratégie](#) sur l'emploi public montrent toutefois que le constat est qualitativement le même quand on rapporte l'emploi public à la population : ce rapport est nettement plus élevé en France que dans la moyenne européenne, mais il est encore plus important dans les pays scandinaves et en Belgique.

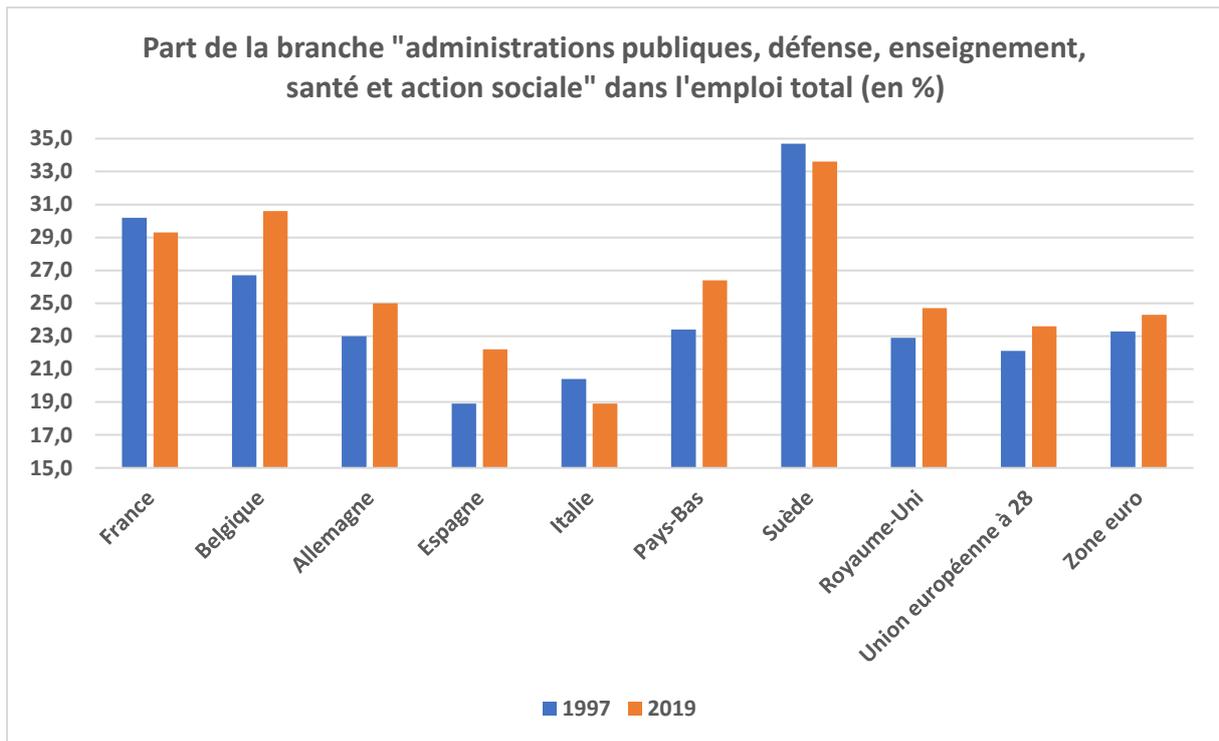
Cette comparaison des effectifs des administrations publiques au sens des comptes nationaux doit toutefois être considérée avec précaution car des agents publics et des dépenses de personnel des administrations publiques (APU) peuvent être remplacées par des subventions ou des achats de services à des organismes qui emploient des agents de droit privé et 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 surtout financés par des dépenses publiques.

La ventilation la plus fréquente et la plus homogène des emplois au niveau international est établie entre les « *branches* » de l'économie, celles-ci étant définies 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 organismes publics 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 29 % en France en 2019, au-dessus des moyennes de la zone euro et de l'Union européenne (24 %) ou des ratios de l'Allemagne (25 %) et du Royaume-Uni (25 %), mais au-dessous de ceux de la Suède (34 %) et de la Belgique (31 %).

Le graphique suivant montre l'évolution de la part de cette branche dans l'emploi total entre 1997 et 2019. Cette part a un peu diminué en France, en Suède et en Italie, alors qu'elle a augmenté dans les autres pays et en moyenne dans la zone euro et l'Union européenne. Sa hausse a été relativement forte en Espagne et aux Pays-Bas.

² 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.



Source : Eurostat ; FIPECO