

FIPECO le 11.06.2025
Les commentaires d'actualité

Les effectifs de la fonction publique de 1997 à 2023

François ECALLE

Cette note présente les effectifs de la fonction publique en 2023 puis leur évolution depuis 1997. Elle propose ensuite quelques éléments de comparaison internationale.

Les effectifs des trois fonctions publiques, hors emplois aidés, étaient de 5 804 000 personnes à la fin de 2023. Ils étaient supérieurs de 1 116 000 à ceux de la fin de 1997, ce qui correspond à une hausse de 24 % alors que l'emploi total a augmenté de 27 %, le nombre de personnes ayant un emploi de 21 % et la population de 14 % sur cette période. Les emplois aidés ont beaucoup diminué et la croissance des effectifs publics a été de 19 % si on les inclut.

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 (2 570 000 personnes fin 2023) ont augmenté de 7 % de 1997 à 2023 (+ 184 000), ceux de la fonction publique territoriale (1 994 000 personnes fin 2023) de 46 % (+ 588 000) et ceux de la fonction publique hospitalière (1 239 000 personnes fin 2023) de 39 % (+ 345 000).

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 ; + 35 000 sur 2007-2012 avec notamment une baisse dans la fonction publique d'Etat (- 118 000) ; + 127 000 sur 2012-2017 avec un ralentissement dans les collectivités locales.

Sur la dernière législature (2017-2022), la hausse est de + 176 000 au total dont + 84 000 dans la fonction publique d'Etat, + 50 000 dans les collectivités locales et + 43 000 dans les hôpitaux. En 2023, la hausse a été de 63 000 dont 20 000 pour l'Etat et ses opérateurs, 19 000 pour les collectivités territoriales et 23 000 pour les hôpitaux. Des données provisoires d'enquête laissent anticiper une progression de plus de 30 000 en 2024.

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 2024, 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 %). Cette part a légèrement diminué en France, en Suède et en Italie depuis 1997 alors qu'elle a augmenté dans les autres pays et en moyenne dans la zone euro et l'Union européenne.

A) Les effectifs de la fonction publique française

1) Les effectifs en 2023

Selon [les statistiques](#) publiées par l'Insee en mai 2025, la fonction publique comptait 5 804 000 personnes à la fin de 2023 (après 5 741 000 à la fin de 2022), hors bénéficiaires de contrats aidés (29 000), soit 19 % du total des personnes ayant un emploi en France (salariés et non-salariés).

La fonction publique comprend trois « *versants* » : la fonction publique d'Etat (2 570 000 agents en effectifs physiques à la fin de 2023) ; la fonction publique territoriale (1 994 000) et la fonction publique hospitalière (1 239 000).

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 3,7 millions en 2023 (effectifs physiques).

La fonction publique comprend également des « *contractuels* » (1,35 million en 2023), 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 avait 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 plus de 70 % de la fonction publique territoriale.

La répartition des effectifs au 31.12.2023 par catégorie (% par fonction publique)

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
Fonction publique d'Etat	55	24	19
Fonction publique territoriale	13	15	71
Fonction publique hospitalière	45	29	25
Total fonction publique	38	22	38

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 proche de 44 ans.

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 2023 (les séries longues du portail Internet de la [fonction publique](#) commencent seulement en 1996).

Dans son Insee Première de mai 2025, l'institut statistique 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 2022 et 2023.

En comparant les nouvelles et anciennes données pour l'année 2022, il apparaît que les effectifs de la fonction publique ont été majorés de 44 000 dont 34 000 pour la fonction publique territoriale (FPT), 8 000 pour la fonction publique d'Etat (FPE) et 2 000 pour la fonction publique hospitalière (FPH). Les effectifs de chacune des trois fonctions publiques et de l'ensemble qui apparaissaient dans les publications précédentes ont été majorés dans cette note forfaitairement de ces mêmes nombres pour toutes les années précédant 2022.

De 1997 à 2023, les effectifs de la fonction publique ont augmenté de 24 %, soit de 0,8 % en moyenne annuelle, contre 27 % pour l'emploi total (y compris les multi-activités), 21 % pour le nombre de personnes ayant un emploi et 14 % pour la population en France. Après une rapide progression dans la décennie 1997-2007, en partie imputable à la réduction de la durée hebdomadaire du travail, une inflexion est notée dans les années 2007-2012 suivie d'une relative stabilisation puis d'une nouvelle hausse à partir de 2016.

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 2006-2010 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 2006-2010 sur le graphique.

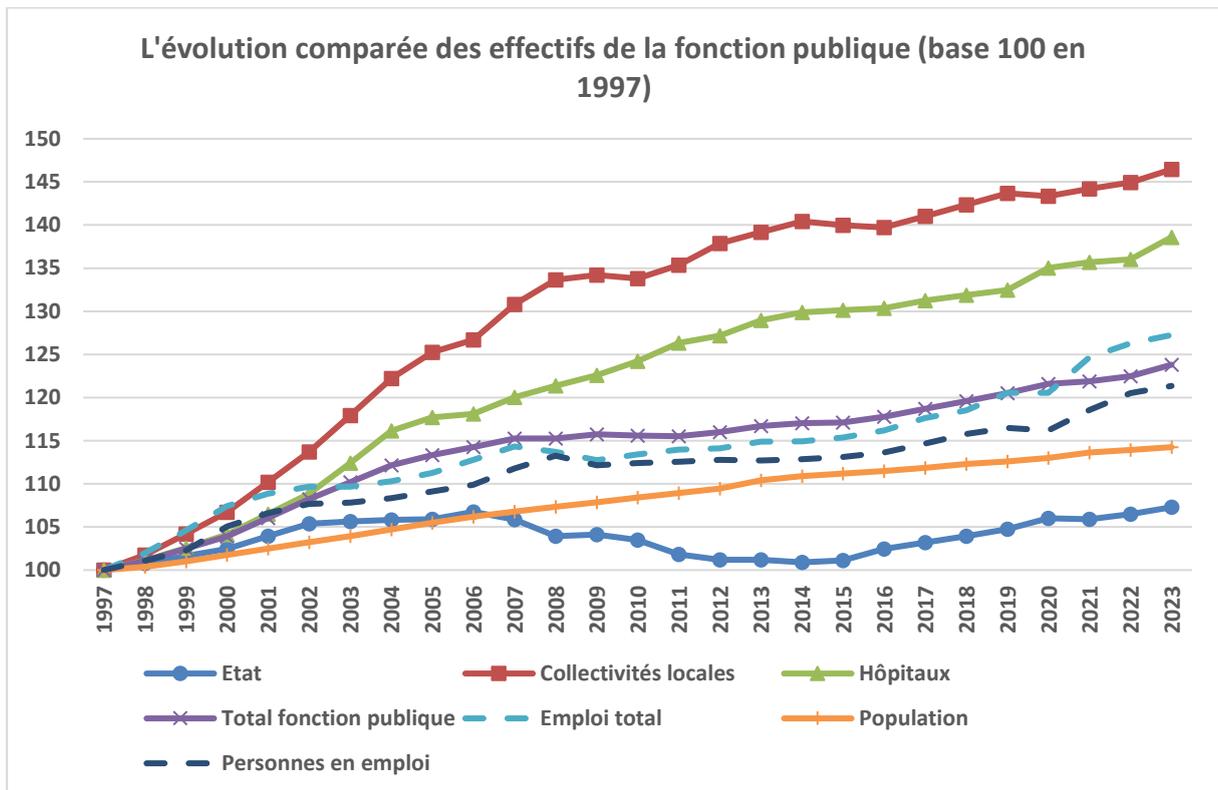
Après avoir augmenté dans les années 1997 à 2002, les effectifs de la FPE se sont quasiment stabilisés dans la période 2003-2007 puis ont diminué sous l'effet de la politique de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux jusqu'à 2012. Ils ont de nouveau été stabilisés dans les années 2013-2015 puis sont repartis à la hausse. Au total, ils ont augmenté de 7 % sur la période 1997-2023.

Les effectifs de la FPT ont fortement augmenté, de 46 % sur la période 1997-2023, 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 2006 (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 de 2020 à 2023 (0,7 % en moyenne annuelle).

L'emploi dans la fonction publique hospitalière (FPH) a augmenté de 39 % sur la période 1997-2023, 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 notamment 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 0,4 % en moyenne de 2020 à 2022 puis de 2,0 % en 2023.

L'emploi total a augmenté moins vite que les effectifs de la fonction publique jusqu'à 2020. Sa croissance a ensuite été bien plus forte de 2020 à 2023. Au total, il a augmenté de 27 % de 1997 à 2023 soit de 0,9 % en moyenne annuelle.

La part de la fonction publique dans l'emploi total est passée de 19,7 % en 1997 à 19,8 % en 2020 puis 19,1 % en 2022 et 2023.



Source : rapport de 2024 sur l'état de la fonction publique et Insee première de mai 2025 ; 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 fait apparaître une croissance plus faible de l'emploi public sur la période 1997-2023. En incluant les emplois aidés, le rapport de 2024 sur l'état de la fonction publique met ainsi en évidence une baisse de 1,3 point de la part de l'emploi public dans l'emploi total de 1997 à 2022. On peut en déduire une croissance de 19 % des effectifs de la fonction publique de 1997 à 2022 en y incluant les emplois aidés.

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

Sur la dernière législature (fin 2017 à fin 2022), les effectifs totaux ont augmenté de 176 000 hors emplois aidés, dont 84 000 dans les services de l'Etat et de ses établissements publics (dont environ un tiers d'accompagnants d'élèves en situation de handicap), 50 000 dans les collectivités locales et 43 000 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.

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	- 118 000	+ 50 000	+ 84 000
Collectivités locales	+ 173 000	+ 217 000	+ 89 000	+ 40 000	+ 50 000
Hôpitaux	+ 79 000	+ 100 000	+ 64 000	+ 36 000	+ 43 000
Total fonction publique	+ 386 000	+ 329 000	+ 35 000	+ 127 000	+ 176 000

Source : rapport de 2024 sur l'état de la fonction publique et Insee Première de mai 2025 ; 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.

En 2023, les effectifs ont augmenté de 63 000 pour l'ensemble des trois fonctions publiques dont 20 000 pour les services de l'Etat et de ses opérateurs, 19 000 pour les collectivités territoriales et 23 000 pour les hôpitaux.

Sur l'ensemble des années 1997 à 2023, les effectifs publics ont augmenté de 1 116 000 dont 184 000 dans la fonction publique d'Etat, 588 000 dans les collectivités territoriales et 345 000 dans les hôpitaux.

Des « [informations rapides](#) » de l'Insee sur l'emploi salarié en 2024, publiées en mai 2025, montrent une augmentation de 36 000 des emplois dans l'ensemble des trois fonctions publiques en 2024 (sans les distinguer). Si 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 anticiper une nouvelle progression des effectifs publics en 2024.

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 ce périmètre 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 publiques¹.

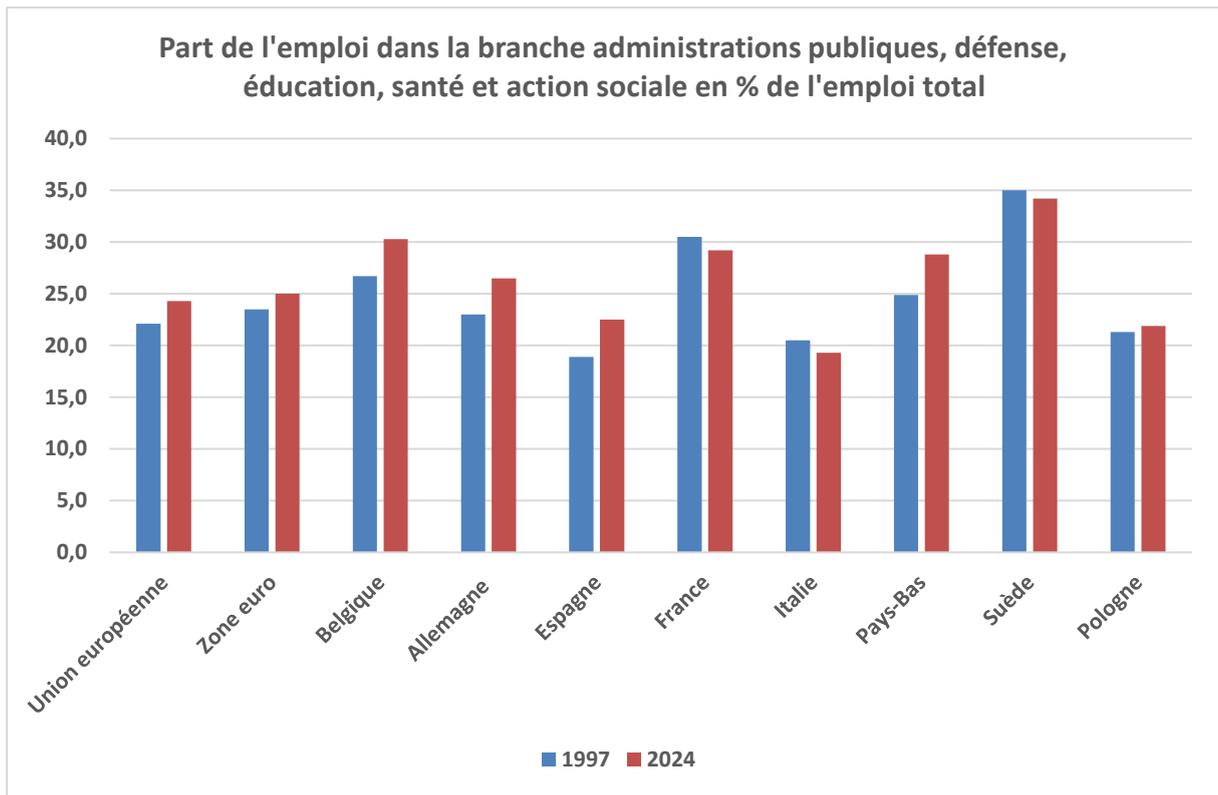
La ventilation la plus homogène des emplois au niveau international est établie entre les « *branches* » de l'économie, celles-ci se définissant comme l'ensemble des unités de production qui produisent un même bien ou service à titre principal. La branche « administration, défense, éducation, santé et 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 (8,9 millions en France) et l'emploi total en 2024 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 (30 %).

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 2024. Cette part a légèrement 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 particulièrement forte en Espagne, en Belgique et aux Pays-Bas.

¹ 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.



Source : Eurostat ; FIPECO.