

En 2021, l'emploi augmente de nouveau dans la fonction publique

Insee Première • n° 1947 • Mai 2023



Fin 2021, 5,7 millions de salariés travaillent dans la fonction publique, soit 21 300 de plus qu'un an auparavant (+0,4 %), une hausse plus faible qu'en 2020 (+0,6 %). L'emploi augmente nettement dans la fonction publique territoriale (+0,9 %), plus modérément dans la fonction publique hospitalière (+0,5 %), mais est quasi stable dans la fonction publique de l'État (-0,1 %). En équivalent temps plein, le volume annuel de travail y compris les contrats aidés augmente de 1,2 %, plus fortement que l'emploi en fin d'année, contrairement à 2020.

Le nombre de fonctionnaires, qui représentent deux tiers des agents publics, baisse de 0,5 % en 2021, tandis que le nombre de contractuels augmente de 2,8 % et celui des bénéficiaires de contrats aidés rebondit nettement (+19,9 %).

Les entrées et les sorties d'emploi dans la fonction publique augmentent en 2021. Les entrées de contractuels atteignent 354 900 et représentent 69 % de l'ensemble des entrées. La part des agents présents dans la fonction publique seulement une partie de l'année est en hausse. Cette situation est plus fréquente dans la fonction publique territoriale.

En partenariat avec :



fonction publique hospitalière (FPH) et surtout dans la fonction territoriale (FPT) mais est presque stable dans la fonction publique de l'État (FPE). Après cinq années de baisse, le nombre de **contrats aidés** repart à la hausse (+19,9 %), portant à 42 500 le nombre de salariés sous ce statut fin 2021. Hors contrats aidés, l'emploi augmente un peu moins dans l'ensemble de la fonction publique (+0,3 %).

marquent le pas en 2021 (-0,1 %) après deux années de hausse (+0,8 % en 2020 et +0,2 % en 2019). En 2021, les effectifs baissent dans les ministères à un rythme proche des années précédentes (-0,4 %, soit -7 100 postes). Ils diminuent dans les ministères de l'Économie (-2,9 %, soit -3 900), de l'Écologie (-4,5 %, soit -2 100) et de la Défense (-0,4 %, soit -1 200) et plus fortement dans les ministères sociaux (ministères du Travail, de la Cohésion des territoires, de la Solidarité et de la Santé ; -26,7 %), ce qui résulte essentiellement d'un changement de périmètre du ministère des Sports inclus désormais dans celui de l'Éducation nationale. À l'opposé, les effectifs augmentent dans les ministères de

Au 31 décembre 2021, en France hors Mayotte, la **fonction publique** emploie 5,7 millions de salariés ► **figure 1**. Par rapport à fin 2020, la fonction publique compte 21 300 salariés de plus, soit +0,4 %, une hausse plus faible qu'en 2020 (+0,6 %) ► **figure 2**. L'emploi augmente dans la

L'emploi est quasi stable dans la fonction publique de l'État malgré une baisse dans les ministères

Quatre agents publics sur dix travaillent dans la FPE. Dans ce versant, les effectifs

► 1. Effectifs et évolution par versant de la fonction publique

Versants de la fonction publique	2020		2021		Évolution sur un an (en %)	
	Y compris contrats aidés	Hors contrats aidés	Y compris contrats aidés	Hors contrats aidés	Y compris contrats aidés	Hors contrats aidés
Effectif au 31 décembre¹ (en milliers)						
Fonction publique de l'État (FPE)	2 524,5	2 521,3	2 522,5	2 519,0	-0,1	-0,1
Fonction publique territoriale (FPT)	1 960,3	1 931,8	1 977,2	1 942,5	0,9	0,6
Fonction publique hospitalière (FPH)	1 210,8	1 207,0	1 217,2	1 212,9	0,5	0,5
Ensemble de la fonction publique	5 695,6	5 660,2	5 716,9	5 674,4	0,4	0,3
Volume de travail en équivalent temps plein² (en milliers)						
Fonction publique de l'État (FPE)	2 381,9	2 380,0	2 395,0	2 392,8	0,5	0,5
Fonction publique territoriale (FPT)	1 829,8	1 809,1	1 859,5	1 836,5	1,6	1,5
Fonction publique hospitalière (FPH)	1 120,2	1 117,2	1 139,2	1 135,9	1,7	1,7
Ensemble de la fonction publique	5 331,9	5 306,3	5 393,6	5 365,2	1,2	1,1

¹ Postes principaux au 31 décembre.

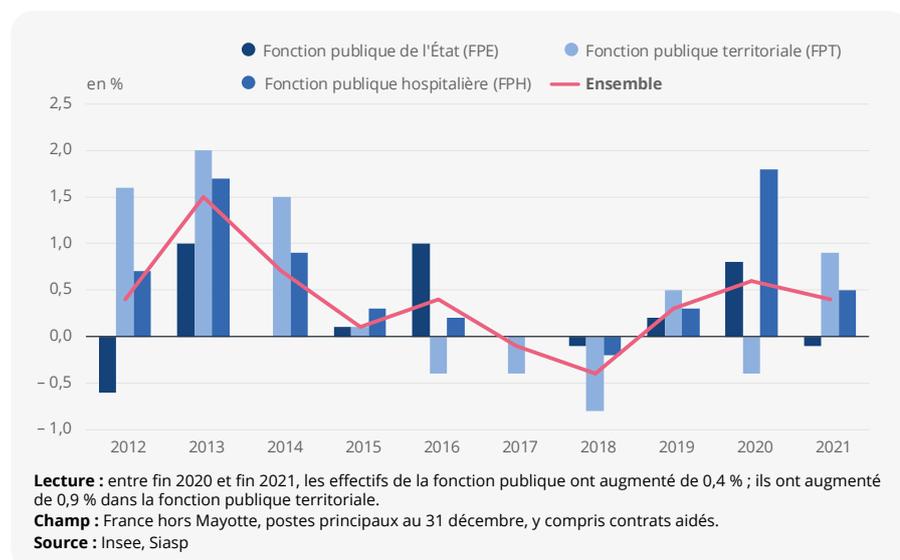
² Tout poste actif dans l'année.

Lecture : les effectifs de la fonction publique de l'État, y compris les bénéficiaires de contrats aidés, s'élèvent à 2 522 500 fin 2021 et sont quasi stables en un an (-0,1 %).

Champ : France hors Mayotte.

Source : Insee, Siasp.

► 2. Évolution des effectifs par versant de la fonction publique depuis 2012



l'Intérieur (+1,4 %, soit +4 100) et de la Justice (+3,2 %, soit +2 900).

Dans les établissements publics, comme par exemple les universités, l'emploi continue en revanche d'augmenter, mais moins fortement en 2021 qu'en 2020 (+0,9 %, soit +5 000, après +4,4 %). Dans ces établissements, le nombre de **contractuels** augmente nettement (+6 200), les deux tiers de cette hausse étant réalisés dans les établissements dépendant des ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur ; cette hausse est pour partie imputable au rattachement du ministère des Sports.

L'emploi repart à la hausse dans la fonction publique territoriale

En 2021, l'emploi rebondit dans la FPT : +16 900 postes, soit +0,9 %, après -0,4 % en 2020. Hors contrats aidés, il augmente plus modérément (+0,6 %). Y compris contrats aidés, l'emploi augmente principalement dans le secteur communal (+1,0 %, soit +14 400 postes), porté par les organismes intercommunaux (comme les communautés d'agglomération ; +3,4 %), alors que l'emploi se stabilise dans les organismes communaux (comme les communes ; +0,1 % après -0,9 %). L'emploi augmente aussi dans les organismes départementaux (+0,6 %) et dans les conseils régionaux (+0,3 %).

L'emploi augmente de nouveau dans les hôpitaux

Dans la fonction publique hospitalière, les effectifs continuent d'augmenter en 2021 (+0,5 %, soit + 6 400 salariés) mais plus faiblement qu'en 2020 (+1,8 %). L'emploi

augmente dans les hôpitaux (+0,7 %, après +1,9 % en 2020) et baisse dans les établissements médico-sociaux (-0,3 % après +1,4 %). La hausse dans les hôpitaux concerne notamment les contractuels, les internes et les personnels médicaux hospitaliers.

En 2021, le volume annuel de travail rémunéré augmente plus que les effectifs de fin d'année

En volume annuel de travail, y compris les contrats aidés, la fonction publique emploie 5,4 millions d'**équivalents temps plein (EQTP)**, soit 61 700 de plus qu'en 2020 (+1,2 % après +0,1 %). Dans les trois versants, ce volume augmente plus rapidement que les effectifs en fin d'année, contrairement à 2020 : pendant les

périodes de confinement dues à l'épidémie de Covid-19, notamment au printemps 2020, une partie des embauches avaient été gelées et le volume annuel de travail rémunéré s'était moins accru que les effectifs en fin d'année. Sur l'ensemble de la fonction publique, la hausse sur deux ans (entre 2019 et 2021) du volume d'emplois en EQTP (+1,3 %) est ainsi bien plus proche de celle des effectifs en fin d'année (+1,0 %).

Plus d'un agent public sur cinq est contractuel

Les deux tiers des agents publics sont **fonctionnaires** en 2021 ► **figure 3**. Y compris militaires, ils sont 22 100 de moins qu'en 2020, soit -0,5 %. La baisse est marquée dans la FPE (-0,7 % ; -13 200 fonctionnaires) et la FPT (-0,6 % ; -8 800 fonctionnaires), tandis que le nombre de fonctionnaires est stable dans la FPH. À l'inverse, le nombre de contractuels continue d'augmenter dans les trois versants : ils sont 33 800 de plus en 2021 qu'en 2020 (soit +2,8 %) et représentent plus d'un agent public sur cinq (contre un agent sur six en 2011). Contrairement aux années précédentes, le nombre de bénéficiaires de contrats aidés repart à la hausse (+19,9 %, soit +7 100 emplois aidés), et plus particulièrement dans la FPT (+6 200). Pour la FPT, il s'agit à la fois d'un rattrapage de la crise sanitaire en 2020 et de la montée en charge du plan « 1 jeune – 1 solution ».

Les agents de **catégorie C** sont les plus représentés dans la fonction publique (42,1 %), en particulier dans la FPT où les trois quarts des agents relèvent de cette catégorie. Sur l'ensemble de la fonction publique, leur part baisse de 3,2 points

► 3. Caractéristiques des salariés par versant de la fonction publique en 2021

Caractéristiques	Fonction publique de l'État	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Ensemble
Fonctionnaires	60,2	73,2	66,3	66,0
Contractuels	20,6	22,1	22,6	21,5
Militaires	12,3	0,0	0,0	5,4
Autres catégories et statuts	6,7	3,0	10,8	6,3
Bénéficiaires de contrats aidés	0,1	1,8	0,4	0,7
Catégorie A	55,2	12,4	40,1	37,2
Catégorie B	23,2	11,9	26,0	19,9
Catégorie C ¹	20,5	74,7	33,9	42,1
Indéterminée	1,1	1,0	0,0	0,8
15-24 ans	6,8	4,7	6,1	5,9
25-34 ans	19,5	14,5	24,7	18,9
35-49 ans	40,6	37,9	38,0	39,1
50 ans ou plus	33,1	42,9	31,2	36,1
Femmes	57,4	61,2	78,1	63,1
Temps partiel ²	17,6	25,0	23,4	21,4

¹ Une catégorie hiérarchique a été attribuée aux non-titulaires selon leur code grade et tous les bénéficiaires de contrats aidés sont classés ici en catégorie C.

² Inclut les temps non complets et incomplets.

Lecture : en 2021 dans la fonction publique de l'État, 60,2 % des salariés sont fonctionnaires.

Champ : France hors Mayotte, postes principaux au 31 décembre, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

Source : Insee, Siasp.

entre 2020 et 2021. Cette baisse vient principalement de la FPH, où une partie des aides-soignants a été reclassée en **catégorie B** en fin d'année. En revanche, plus de la moitié des agents sont de **catégorie A** dans la FPE (55,2 %). Les agents de cette catégorie sont chaque année un peu plus nombreux dans la fonction publique : leur part est en hausse de 0,2 point en 2021, à 37,2 % (32,2 % en 2011 et 33,7 % en 2016).

Les femmes occupent 63 % des emplois publics et 81 % de ceux à temps partiel

En 2021, 63,1 % des agents de la fonction publique sont des femmes. Cette part atteint 78,1 % dans la FPH, où elle est stable par rapport à 2020. Certains emplois sont plus souvent occupés par des femmes : c'est le cas par exemple pour 68,7 % des enseignants dans la FPE, 95,1 % des agents des filières médicales et médico-sociales dans la FPT et 97,1 % des sages-femmes dans la FPH. À l'inverse, 82,2 % des militaires dans la FPE, 93,9 % des personnes travaillant dans la filière incendie de la FPT et 63,9 % des personnels techniques et ouvriers dans la FPH sont des hommes.

L'âge moyen dans la fonction publique est de 43 ans et 8 mois, en augmentation d'un mois par rapport à 2020. Il est très variable selon le statut : les militaires sont les plus jeunes (34 ans en moyenne), suivis des bénéficiaires d'emplois aidés (38 ans) et des contractuels (39 ans), tandis que les fonctionnaires sont les plus âgés (46 ans).

Le **temps partiel, non complet** ou **incomplet**, concerne 21,4 % des salariés en 2021, en léger recul par rapport à 2020 (-0,3 point). Il est particulièrement répandu dans la FPT, avec un quart des agents concernés. Les femmes représentent 81,3 % des agents à temps partiel. Les bénéficiaires de contrats aidés (71,3 %) et les contractuels (39,9 %) sont plus souvent à temps partiel que les fonctionnaires (16,2 %). La quotité de travail la plus fréquente est le temps partiel à 80 %, qui concerne 31,7 % des agents à temps partiel ; 19,9 % des agents à temps partiel travaillent à 90 %.

En 2021, les entrées et les sorties de la fonction publique augmentent par rapport à 2020

En 2021, 511 200 agents, hors militaires, soit 9,5 % des présents fin 2021, sont entrés dans la fonction publique et 488 000 en sont sortis, soit 9,1 % des présents fin 2020 ► **figure 4**. Le taux d'entrées augmente de 0,7 point et le taux de sorties de 0,8 point, si bien que le **taux de rotation** du personnel civil, qui mesure l'importance des entrées et des sorties par rapport à l'ensemble de l'emploi, augmente de 0,8 point par rapport à 2020, à 9,3 % (contre 8,5 % en moyenne lors des cinq dernières années), notamment par contrecoup d'une baisse des mouvements en 2020. En 2021, dans la FPE, le solde entre entrées et sorties (hors mouvements entre versants) est négatif : -2 300 postes avec 181 900 entrées et 184 100 sorties. Les entrées augmentent légèrement (+6 800 par rapport à 2020) et les

sorties fortement (+26 900). Dans la FPH, le solde est positif : +7 100 avec 117 600 entrées et 110 500 sorties. Pour autant, les sorties augmentent nettement (+10 500 par rapport à 2020) tandis que les entrées diminuent (-4 800). Enfin, dans la FPT, le solde redevient positif. Cela s'explique par la forte hausse des entrées (+38 200) et la hausse plus faible des sorties (+12 600).

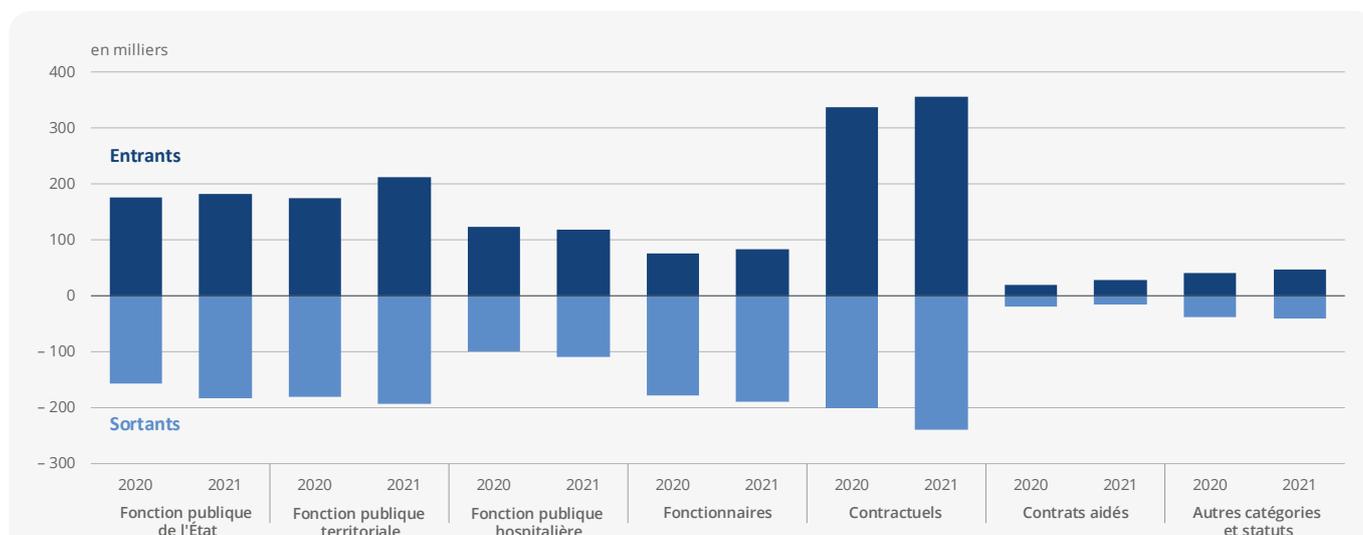
Comme en 2020, le solde entre entrées et sorties dans la fonction publique est nettement positif pour les contractuels : +114 600 en 2021. Les entrées de contractuels augmentent par rapport à 2020 (354 900 entrées, contre 336 200 en 2020) et représentent 69 % de l'ensemble des entrées. Celles sous statut de fonctionnaire (82 600 entrées) demeurent nettement inférieures aux sorties (189 700).

Dans la FPH, la baisse des entrées est due pour partie à celle des contractuels (-6 400). Dans la FPE, la hausse des sorties est particulièrement imputable aux contractuels (+21 700).

La part des agents publics entrés et sortis en cours d'année rebondit

Au cours de l'année 2021, 310 300 agents civils ont travaillé une partie de l'année dans la fonction publique sans être présents ni fin 2020 ni fin 2021 (soit 5,2 % des agents en activité dans la fonction publique au cours de l'année) ► **figure 5**. Ces effectifs, qui sont pour la très grande majorité des contractuels (à 90 %), sont en hausse de 26,2 %. Cela explique que le

► 4. Nombre d'entrants et de sortants de personnels civils par versant et par statut en 2020 et 2021



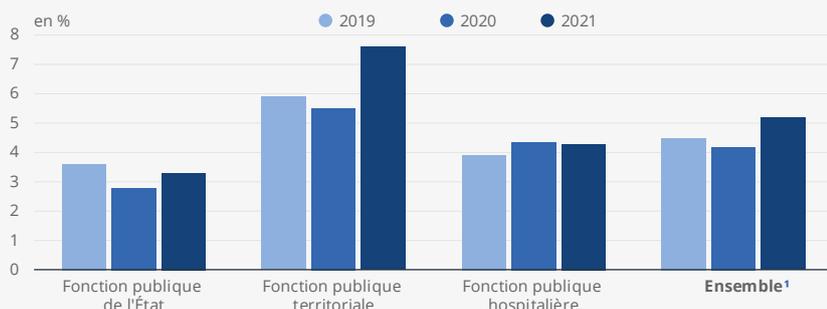
Note : seules les entrées et sorties de la fonction publique dans son ensemble sont prises en compte ici. Les entrées sont décrites par la situation au 31/12/2021 et les sorties par la situation au 31/12/2020. Les transferts entre versants et statuts ne sont pas pris en compte. Par exemple, les 5 000 contrats aidés devenus contractuels en 2021 ne sont pris en compte ni dans les sorties de contrats aidés ni dans les entrées de contractuels.

Lecture : en 2021, 82 600 fonctionnaires sont entrés dans la fonction publique et 189 700 en sont sortis.

Champ : France hors Mayotte, agents civils, postes principaux au 31 décembre.

Source : Insee, Siasp.

► 5. Part des agents en poste seulement une partie de l'année en 2019, 2020 et 2021



¹ L'ensemble correspond au nombre d'agents présents sur la période comprise entre le 31/12/2020 et le 31/12/2021.

Lecture : 5,2 % des agents de la fonction publique qui ont travaillé au cours de l'année 2021 ne faisaient pas partie des effectifs fin 2020 et fin 2021.

Champ : France hors Mayotte, agents civils, postes principaux au 31 décembre, y compris bénéficiaires de contrats aidés.
Source : Insee, Siasp.

► Définitions

Le périmètre de la **fonction publique** renvoie aux personnes morales et organismes soumis au droit administratif dans lequel le recrutement se fait sur la base du droit public. La fonction publique se décompose en trois versants : la fonction publique de l'État (FPE), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH). Le tracé de chaque versant s'appuie essentiellement sur la catégorie juridique de l'employeur.

L'**équivalent temps plein (EQTP)** indique le volume de travail mesuré comme le nombre d'heures rémunérées rapporté à une référence de nombre d'heures d'un temps plein et borné à 1 (des heures rémunérées non travaillées sont incluses dans le volume travaillé, comme les congés de maladie ordinaire ou les autorisations d'absence rémunérées). Un agent travaillant à temps plein toute l'année compte pour 1, les autres comptent au prorata de leur quotité de travail par rapport à un temps complet et de leur durée de poste sur l'année.

On distingue les salariés de la fonction publique par leur statut de fonctionnaire, contractuel, militaire (de carrière et sous contrat), bénéficiaire de contrat aidé ou « autre catégorie et statut ».

Un **fonctionnaire (ou titulaire)** est un agent civil ayant réussi un concours de la fonction publique ou devenu titulaire à l'issue d'un plan de titularisation. Dans certains cas, un agent peut être titularisé en catégorie C sans avoir passé de concours.

L'emploi des « **autres catégories et statuts** » relève de contrats particuliers non régis par les règles de droit commun des agents non titulaires stricto sensu. Cette catégorie recouvre principalement les enseignants d'établissement privé sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, les assistants maternels et familiaux dans la FPT, les médecins dans la FPH et les apprentis dans les trois versants.

Un **contrat aidé** est un contrat de travail dérogatoire au droit commun, pour lequel l'employeur bénéficie d'aides qui peuvent prendre la forme de subventions à l'embauche, d'exonérations de certaines cotisations sociales, d'aides à la formation.

Un **contractuel** est un agent civil de la fonction publique qui n'est ni fonctionnaire, ni bénéficiaire de contrat aidé, ni relevant d'« autres catégories et statuts ».

Les agents publics sont classés en trois catégories statutaires dites aussi catégories hiérarchiques, selon leur niveau de recrutement et les fonctions qu'ils ont vocation à exercer : la **catégorie A** pour les fonctions d'études générales, de conception et de direction, la **catégorie B** pour les fonctions d'application et la **catégorie C** pour les tâches d'exécution.

Dans cette étude, le temps partiel regroupe les postes à temps partiel proprement dits et les emplois à temps non complet et incomplet. Un **poste à temps partiel** est un emploi à temps complet sur lequel l'agent choisit de ne pas travailler à temps plein (c'est-à-dire d'avoir un temps de travail inférieur à la durée légale du travail ou à la durée conventionnelle). Un emploi à **temps non complet** ou **incomplet** est un emploi permanent pour lequel le temps de travail effectif est inférieur à la durée légale du travail ou à la durée conventionnelle.

Les **entrants** dans la fonction publique une année donnée n sont les agents en poste au 31 décembre n dans l'un des trois versants, mais absents au 31 décembre $n - 1$. Symétriquement, les **sortants** sont les personnes occupant un poste au 31 décembre $n - 1$ dans la fonction publique, mais pas au 31 décembre n .

Le **taux de rotation** est égal à la moyenne des taux d'entrée et de sortie, le taux d'entrée (respectivement de sortie) étant calculé comme le rapport entre le nombre d'entrants (respectivement de sortants) et le nombre moyen d'agents sur la période (ici moyenne des effectifs au 31/12/20 et 31/12/21). Taux de rotation = (entrants + sortants) / (effectifs fin 2020 + effectifs fin 2021).

volume de travail sur l'année augmente plus rapidement que le nombre de salariés en fin d'année. Les évolutions entre les versants sont très contrastées : +18,3 % dans la FPE, +44,0 % dans la FPT, mais -1,3 % dans la FPH. En moyenne, la durée d'activité de ces salariés est identique à celle des années précédentes (3,3 mois).●

Nathalie Donzeau (Insee),
Pascal Godefroy (DGAFP)

Retrouvez plus de données en téléchargement sur www.insee.fr

► Sources

Le **système d'information sur les agents des services publics (Siasp)**, produit par l'Insee à partir de 2009, recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique.

Le champ de l'étude porte sur les **postes principaux** au 31 décembre. Il s'agit, pour chaque agent, du poste actif et non annexe qu'il occupe à cette date (le plus rémunérateur s'il en occupe plusieurs). Un poste est actif s'il donne lieu à une rémunération d'activité ; il est non annexe si cette rémunération et le volume de travail associé sont suffisants. Certains salariés présents fin décembre deux années consécutives peuvent connaître des interruptions en cours d'année. Ils sont caractérisés par leur poste principal au 31 décembre 2021. Les salariés occupant au moins un poste non annexe en cours d'année, mais qui ne sont pas en emploi au 31 décembre de chaque année, sont caractérisés par leur poste principal annuel.

► Pour en savoir plus

- Insee, « [Effectifs dans la fonction publique par versant et ministère](#) », Chiffres clés.
- Vaslin Y., « [En 2021, le nombre d'agents de la fonction publique territoriale s'accroît de +0,8 %](#) », *BIS* n° 169, DGCL, décembre 2022.
- Donzeau N., Pons Y., « [En 2020, l'emploi continue d'augmenter dans la fonction publique, notamment dans le versant hospitalier](#) », *Insee Première* n° 1897, mars 2022.
- DGAFP, « [Rapport annuel sur l'état de la fonction publique](#) », édition 2022.

Direction générale :
88 avenue Verdier
92541 Montrouge Cedex

Rédaction en chef :
B. Lhommeau,
S. Pujol

Maquette :
L. Pivon

Code Sage : IP231947
ISSN 0997 - 6252
© Insee 2023
Reproduction partielle
autorisée sous réserve de
la mention de la source et
de l'auteur



Directeur de la
publication :
Jean-Luc Tavernier

Rédaction :
A. Dugué

@InseeFr
www.insee.fr

