Intervention de la CGT Fonction publique
sur le rapport 2026 sur la Fonction publique
FS2 du CCFP du 3 novembre 2026

Le rapport sur la fonction publique 2026 brosse le portrait d'une fonction publique en repli dans presque tous les secteurs et frappée par une crise profonde.

Concernant les effectifs :

La disponibilité de suites historiques de données permet de mettre en lumière deux éléments frappants, la baisse de la part de l'emploi public dans l'emploi total, et la substitution progressive des titulaires par les contractuels.

Pendant une vingtaine d'années, de 1993 à 2014, l'emploi public est resté stable dans l'emploi total. Les quinquennats successifs de Macron actent dix ans de décrochage du nombre d'agents publics. La stabilisation de la proportion des emplois entre 2023 et 2024 ne remet pas en cause ce constat, les premières données concernant 2025 (page 24) laissant anticiper une nouvelle baisse.

Depuis dix ans la faible progression de l'emploi public masque un décrochage de l'emploi public dans l'emploi total.

Page 12 du rapport 2026 :

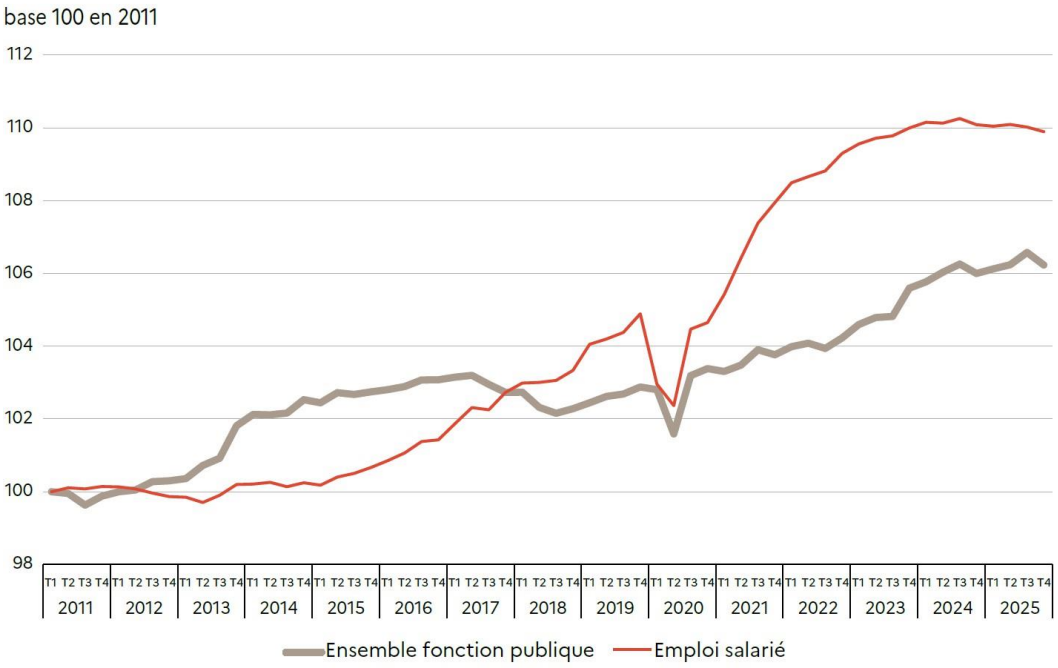
Figure 1 : Évolution de la part de l'emploi public dans l'emploi total depuis 1991



Source : Insee, Estimations d'emploi.
Champ : France (hors Mayotte), personnes de 15 ans ou plus, y compris bénéficiaires de contrats aidés et emplois annexes.
(p) : Données provisoires.
Lecture : En 2024, la fonction publique représente 19,8 % de l'emploi total (salarié et non salarié) en France.

Page 24 du rapport 2026 : Comparaison de l'évolution entre emploi privé et public

Figure : Évolution des estimations trimestrielles dans la fonction publique et d'emploi salarié



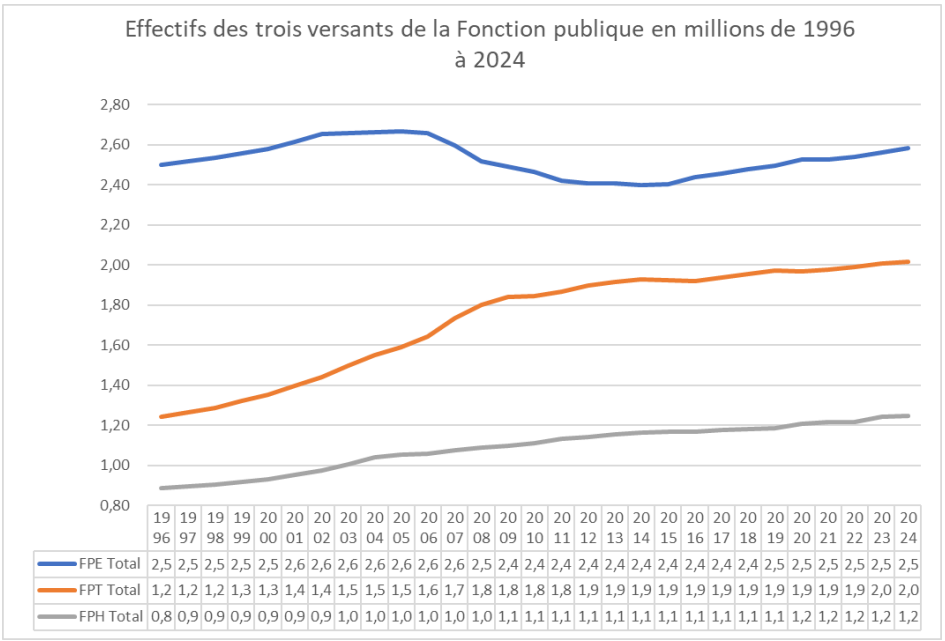
Sources : Insee, estimations d'emploi ; estimations trimestrielles Acoss-Urssaf, Dares, Insee, estimations d'emploi – Troisième trimestre 2026.
Champ : France (hors Mayotte), personnes de 15 ans ou plus. Effectifs salariés. Y compris bénéficiaires de contrats aidés et emplois annexes.
Note : Données corrigées des variations saisonnières en fin de trimestre ; niveaux d'emploi.
Lecture : Entre le quatrième trimestre 2024 et le quatrième trimestre 2025, les effectifs de la fonction publique ont progressé de 0,2 %.

En particulier, on voit clairement, en suivant les effectifs versant par versant, que la réforme de l'Etat a déjà eu lieu. Depuis 1996 le nombre total de fonctionnaires s'est accru de 26% alors que leur proportion dans l'emploi total a baissé d'un dixième. Pour l'Etat, on a 3%, soit une quasi-stagnation des effectifs sur près de 30 ans.

Les discours démagogiques sur des sources d'économies à trouver sur le fonctionnement de l'Etat ne reposent sur aucune réalité objective. D'ailleurs, les agents travaillant en administration centrale ne représentent que 5 % des effectifs, ce qui correspond aux standards du privé.

Pour les quinquennats de Macron, l'emploi territorial stagne, et il faut la crise du Covid pour relancer l'emploi hospitalier.

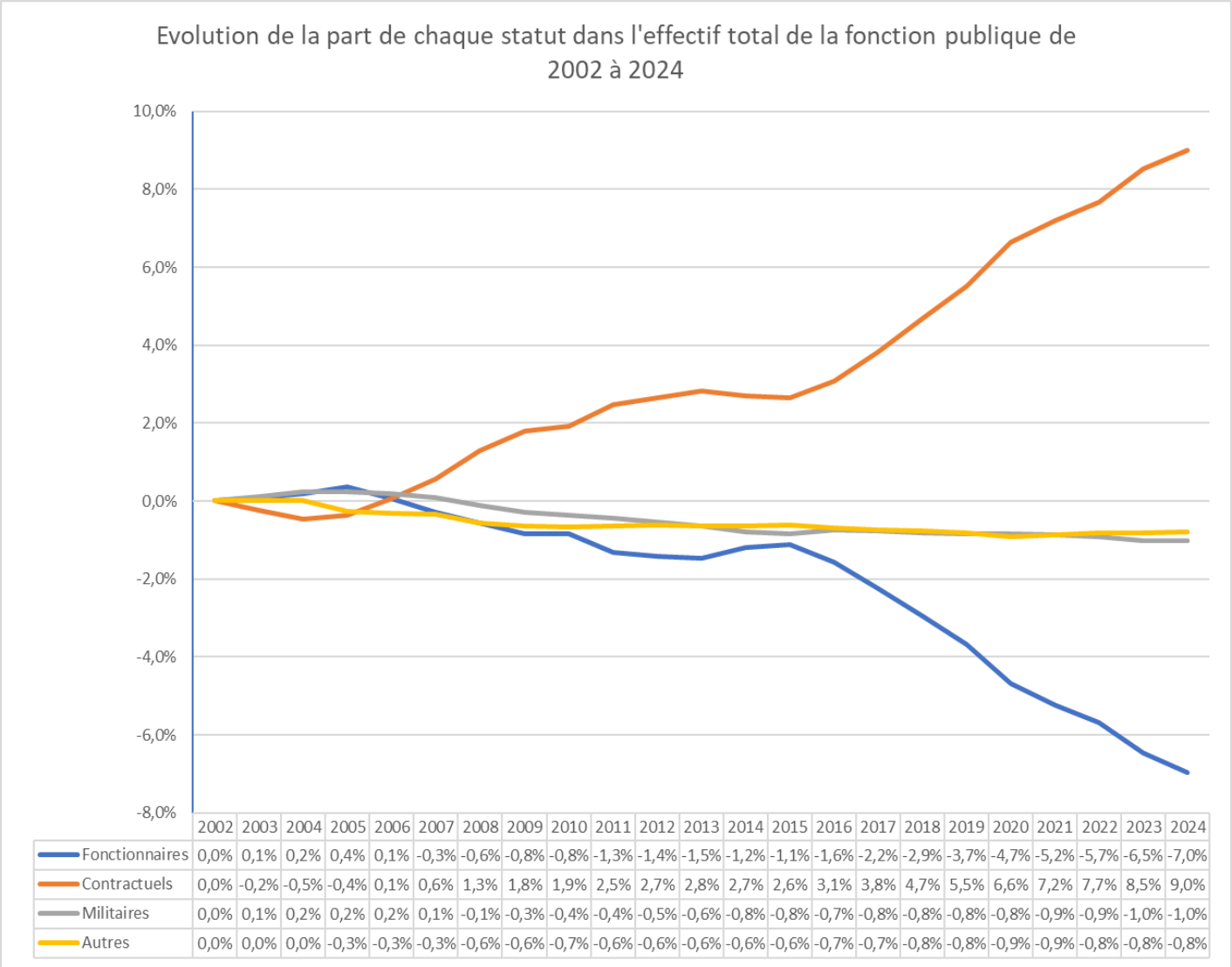
RA_2026_effectifs_donnees_comp_FP figure 5



	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
FPE Total	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
FPT Total	1,2	1,2	1,2	1,3	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,5	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	2,0	2,0
FPH Total	0,8	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,2	1,2	1,2

Concernant le statut des agents :

RA_2026_effectifs_donnees_comp_FP figure 5



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fonctionnaires	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%	0,1%	-0,3%	-0,6%	-0,8%	-0,8%	-1,3%	-1,4%	-1,5%	-1,2%	-1,1%	-1,6%	-2,2%	-2,9%	-3,7%	-4,7%	-5,2%	-5,7%	-6,5%	-7,0%
Contractuels	0,0%	-0,2%	-0,5%	-0,4%	0,1%	0,6%	1,3%	1,8%	1,9%	2,5%	2,7%	2,8%	2,7%	2,6%	3,1%	3,8%	4,7%	5,5%	6,6%	7,2%	7,7%	8,5%	9,0%
Militaires	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%	0,1%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,4%	-0,5%	-0,6%	-0,8%	-0,8%	-0,7%	-0,8%	-0,8%	-0,8%	-0,8%	-0,9%	-0,9%	-1,0%	-1,0%
Autres	0,0%	0,0%	0,0%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,6%	-0,6%	-0,7%	-0,6%	-0,6%	-0,6%	-0,6%	-0,6%	-0,7%	-0,7%	-0,8%	-0,8%	-0,9%	-0,9%	-0,8%	-0,8%	-0,8%

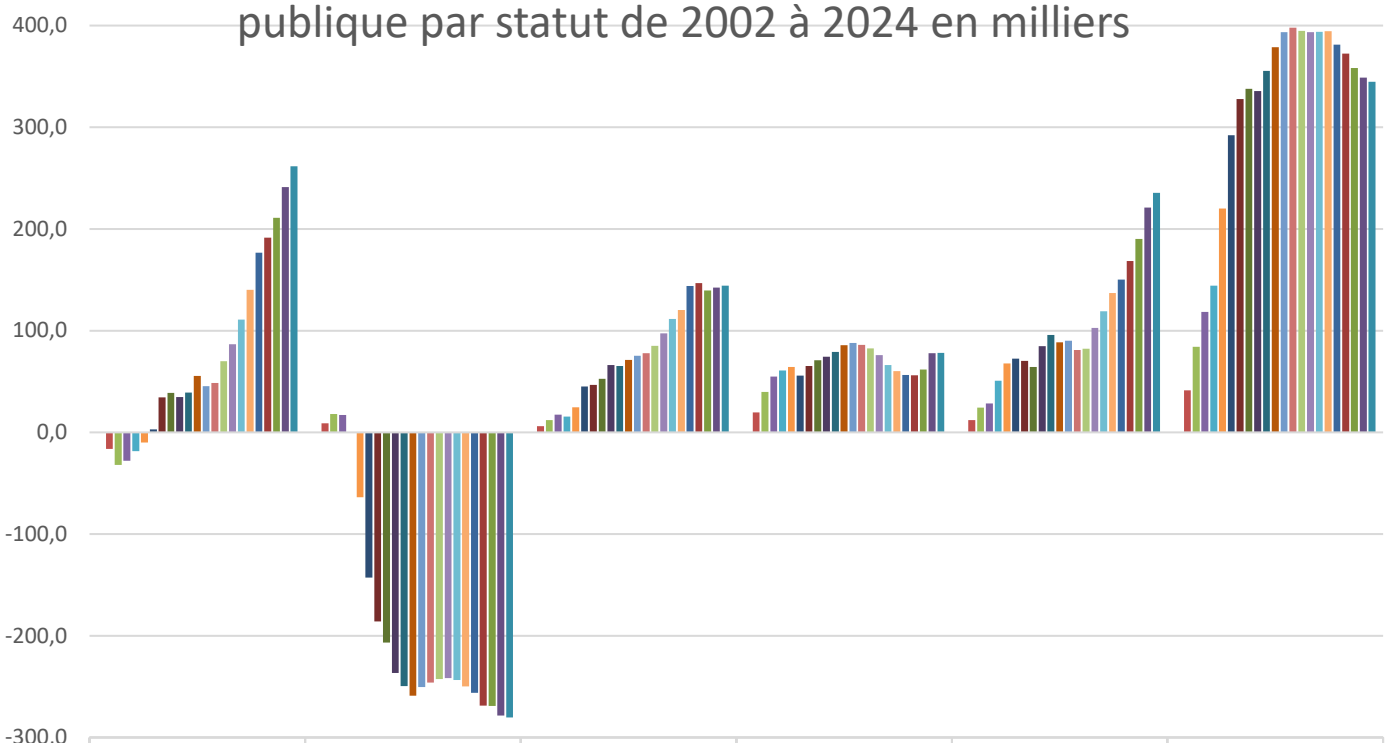
Cette baisse relative mais forte des effectifs se renforce d'une dégradation continue de la part des fonctionnaires dans l'emploi public. De 2002 à 2024, l'augmentation de la part de contractuels a plus que compensé la baisse de la part de fonctionnaires dans les trois versants de la Fonction publique.

Deux périodes se distinguent :

- De 2002 à 2015 une forte augmentation de la part de contractuels et un lent déclin de celle des fonctionnaires ;
- Depuis 2016 et le début du mandat présidentiel actuel, une chute de la part des fonctionnaires, les contractuels se substituant à l'emploi des fonctionnaires, et ce dans les trois versants.

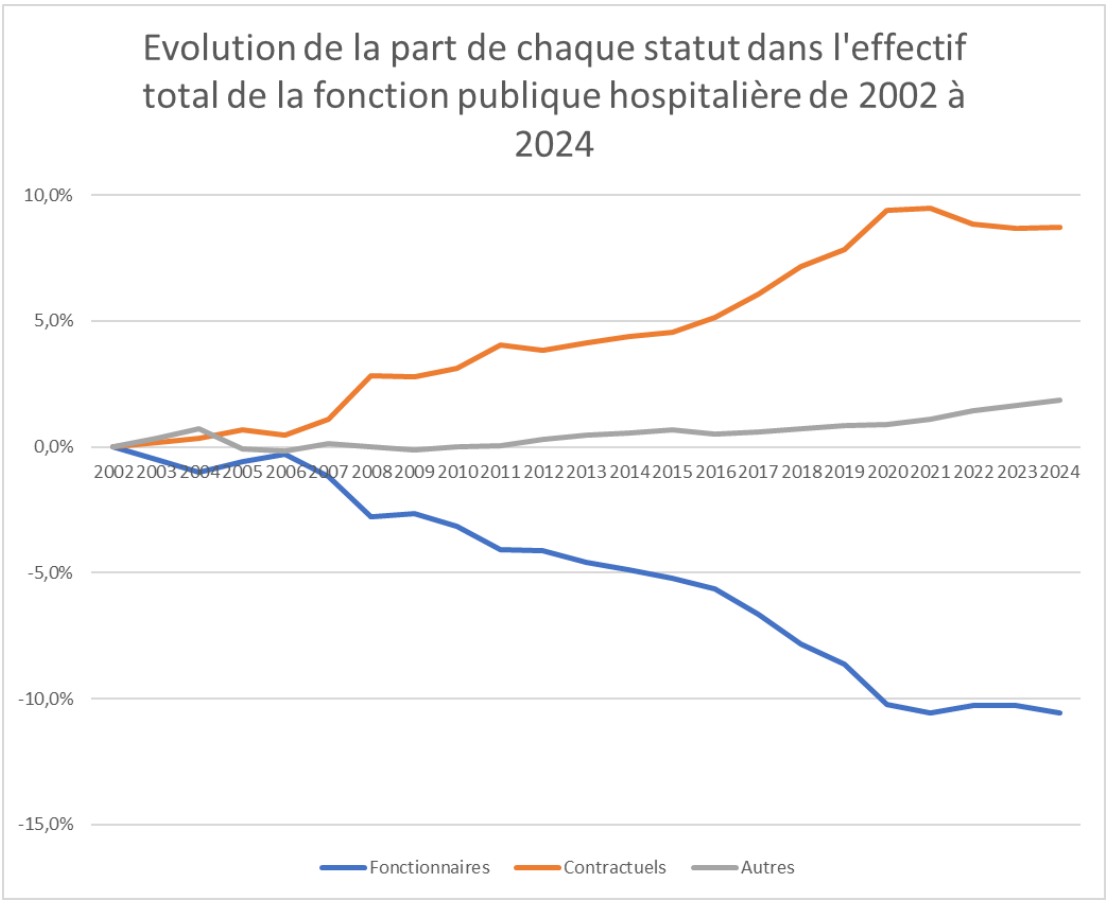
Depuis 2002, la part de contractuels dans l'emploi public des trois versants s'est accrue de 9% des effectifs totaux quand celle des fonctionnaires a perdu 7%. L'augmentation des effectifs de la fonction publique a été portée à 80% par les contractuels, seule l'hospitalière ayant embauché plus de fonctionnaires que de contractuels sur l'ensemble de la période.

Evolution des effectifs des trois versants de la Fonction publique par statut de 2002 à 2024 en milliers

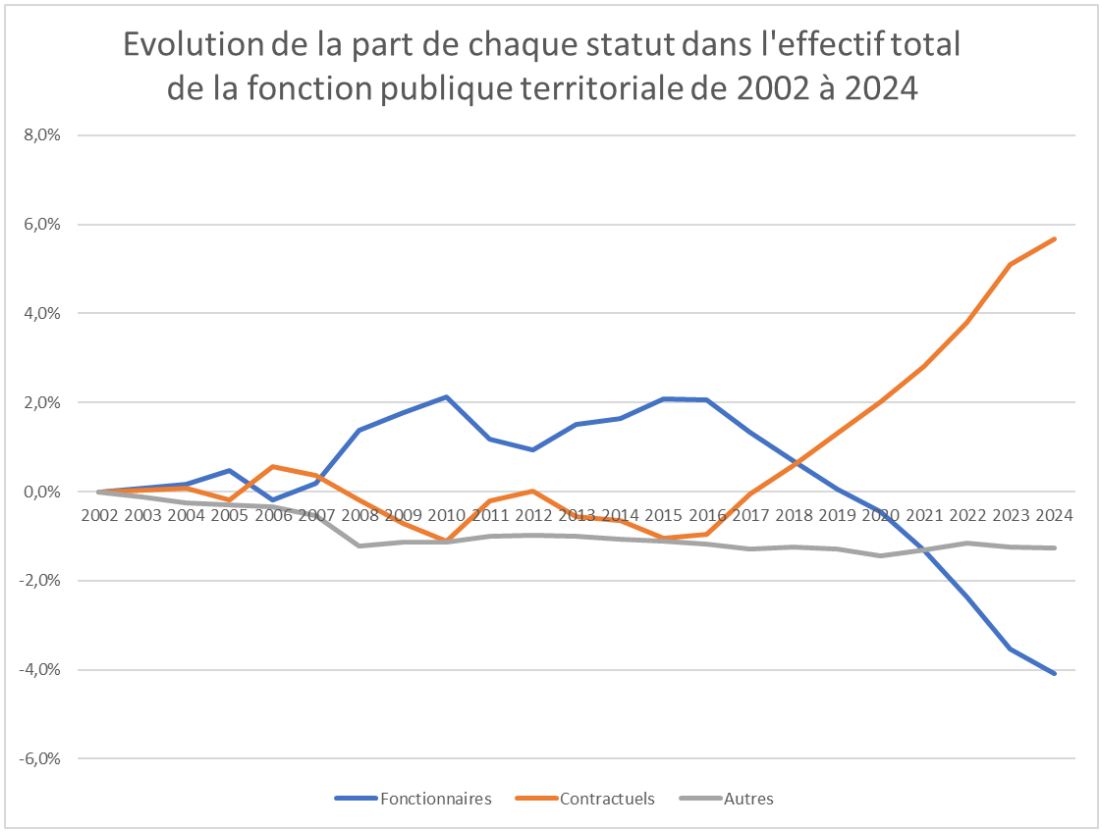


	FPE Contractuels FPE	FPE Fonctionnaires FPE	FPH Contractuels FPH	FPH Fonctionnaires FPH	FPT Contractuels FPT	FPT Fonctionnaires FPT
2002	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2003	-16,4	8,9	5,9	19,6	11,9	41,2
2004	-31,9	17,9	12,1	39,6	24,3	84,1
2005	-27,8	17,0	17,4	54,9	28,3	118,3
2006	-18,4	-0,1	15,5	60,7	50,8	144,2
2007	-9,9	-63,9	24,7	64,3	67,7	220,1
2008	2,9	-142,9	45,1	55,8	72,5	292,3
2009	34,4	-186,0	46,6	65,4	70,3	327,7
2010	38,8	-206,6	52,7	71,0	64,2	337,9
2011	34,7	-236,7	66,2	74,4	84,9	335,5
2012	39,1	-249,6	65,3	79,2	95,9	355,5
2013	55,4	-259,0	71,2	85,5	88,5	378,7
2014	45,4	-250,5	75,3	87,9	90,0	393,5
2015	48,7	-246,1	77,8	85,9	81,1	397,8
2016	69,8	-242,6	85,1	82,5	82,1	394,8
2017	86,6	-241,8	97,5	76,1	102,8	393,3
2018	111,0	-243,4	111,4	66,2	119,0	393,8
2019	140,2	-249,7	120,3	60,1	137,0	394,5
2020	176,8	-256,0	144,0	56,3	150,2	381,2
2021	191,3	-268,7	146,6	56,3	168,4	372,4
2022	210,8	-269,0	139,5	61,8	190,2	358,2
2023	241,1	-278,4	142,3	77,7	221,0	348,8
2024	261,7	-280,2	144,3	78,0	235,5	344,7

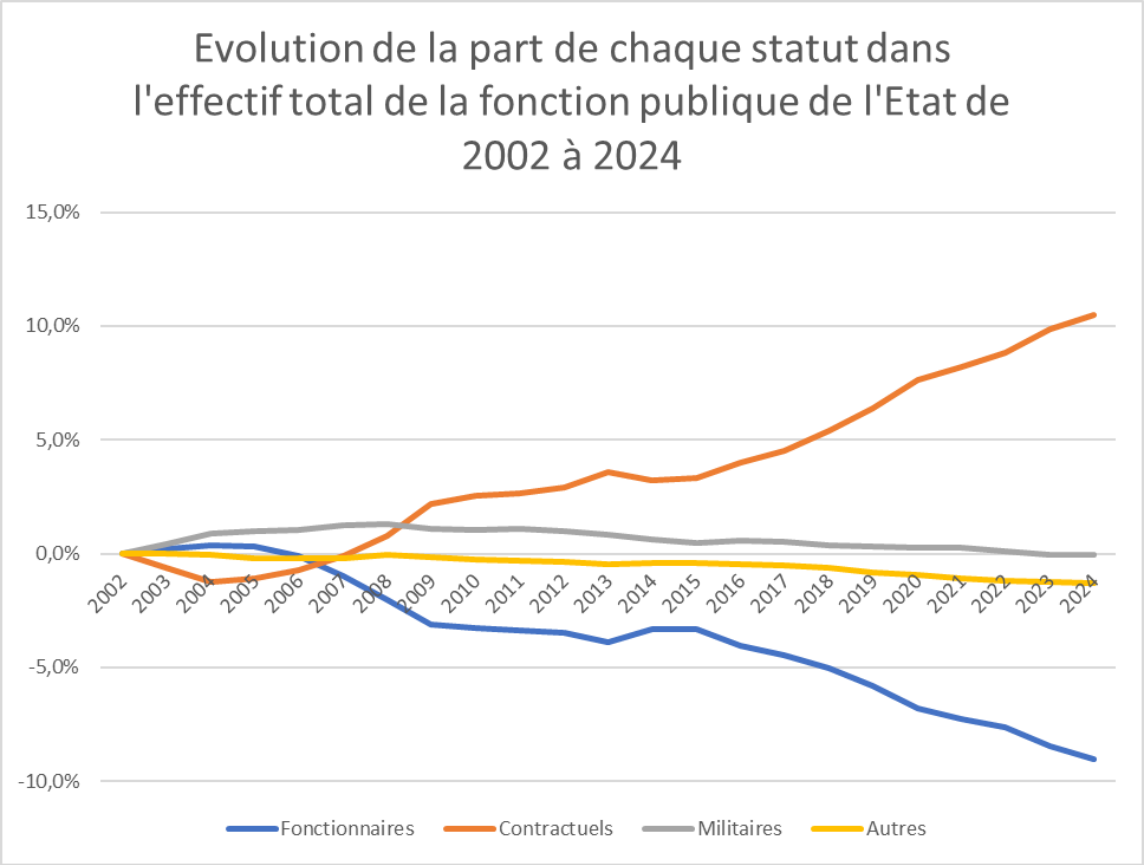
Dans l'hospitalière, la substitution des fonctionnaires par les contractuels a été encore plus rapide que dans l'Etat de 2002 à 2019, seul le COVID ayant marqué un coup d'arrêt temporaire. La part des fonctionnaires a baissé de 11%, celle des contractuels a augmenté de 9%.



Dans la territoriale, alors que la part de contractuels est restée stable pendant 15 ans, depuis 2016 elle s'est accrue en 8 ans de 6% des effectifs totaux, au même moment où baisse de 4% la proportion de fonctionnaires. La vitesse de substitution des fonctionnaires par les contractuels y est d'une grande brutalité.



Dans l'Etat, les effectifs globaux ont baissé depuis 2002. La part des fonctionnaires a baissé de 9% de l'effectif total, quand celle des contractuels part a augmenté de11%, ce qui équivaut à presque un doublement. Depuis 2007 l'intégralité de la perte d'effectifs est portée par les fonctionnaires, et depuis 2016 l'intégralité des hausses d'effectifs est portée par les contractuels.



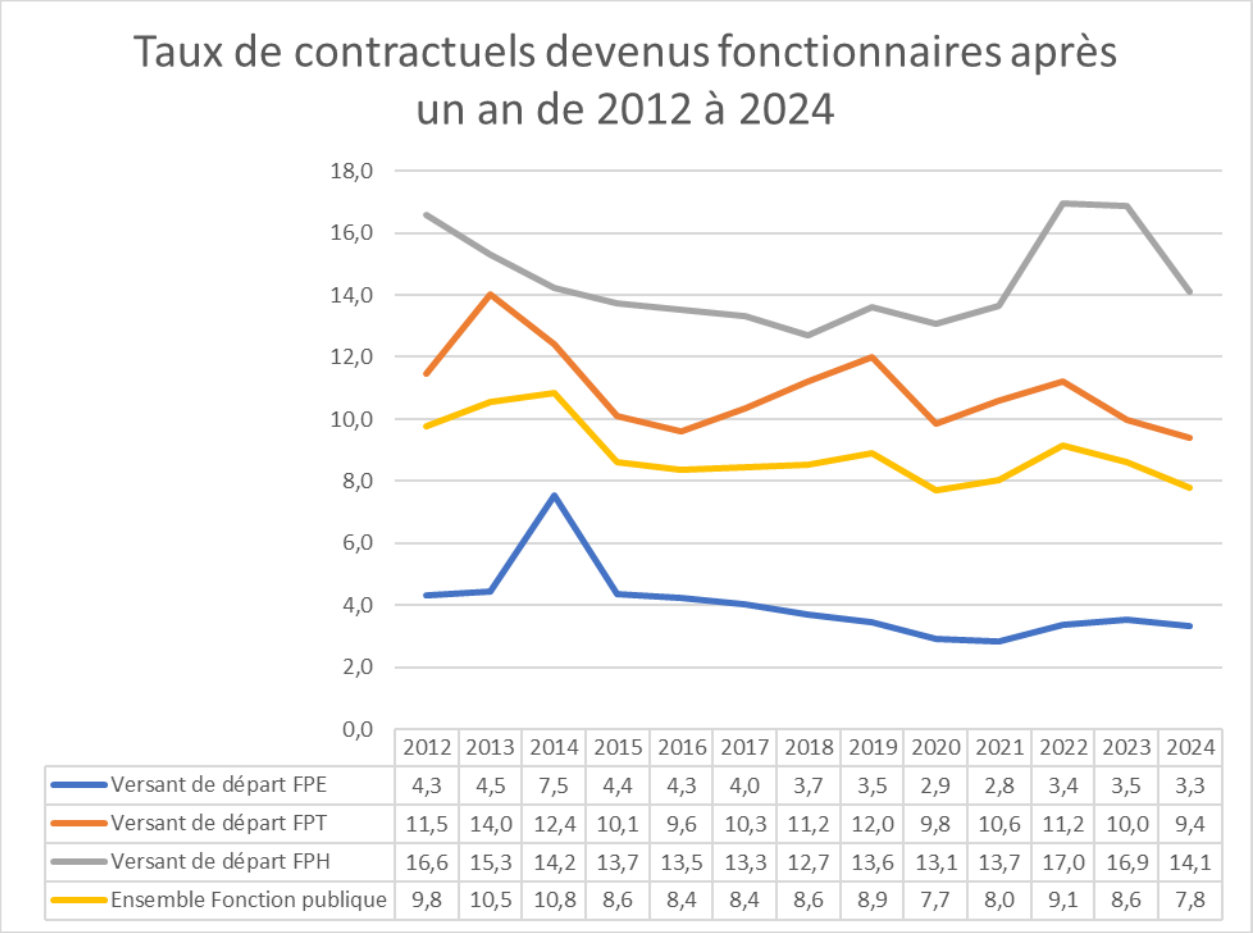
Depuis 2016, les contractuels se substituent massivement aux fonctionnaires.

Pourtant la titularisation des contractuels dans la Fonction publique est un phénomène massif. Depuis 2012, chaque année, 8 à 10% des contractuels deviennent fonctionnaires dans les trois versants, mais ce chiffre est en baisse constante. Un quart des contractuels en place une année sont devenus fonctionnaires 5 ans après, mais là aussi ce chiffre est en baisse de 5%.

Ce n'est pas uniquement le flux de recrutement des contractuels qui crée la substitution des titulaires par les contractuels, c'est l'insuffisance de recrutement sur le statut de fonctionnaires. L'ouverture de postes de fonctionnaires ne permet pas seulement de remplacer les départs en retraite, elle permet aussi de recruter des contractuels en fonctionnaires, et ainsi de ne pas changer progressivement la nature de la fonction publique.

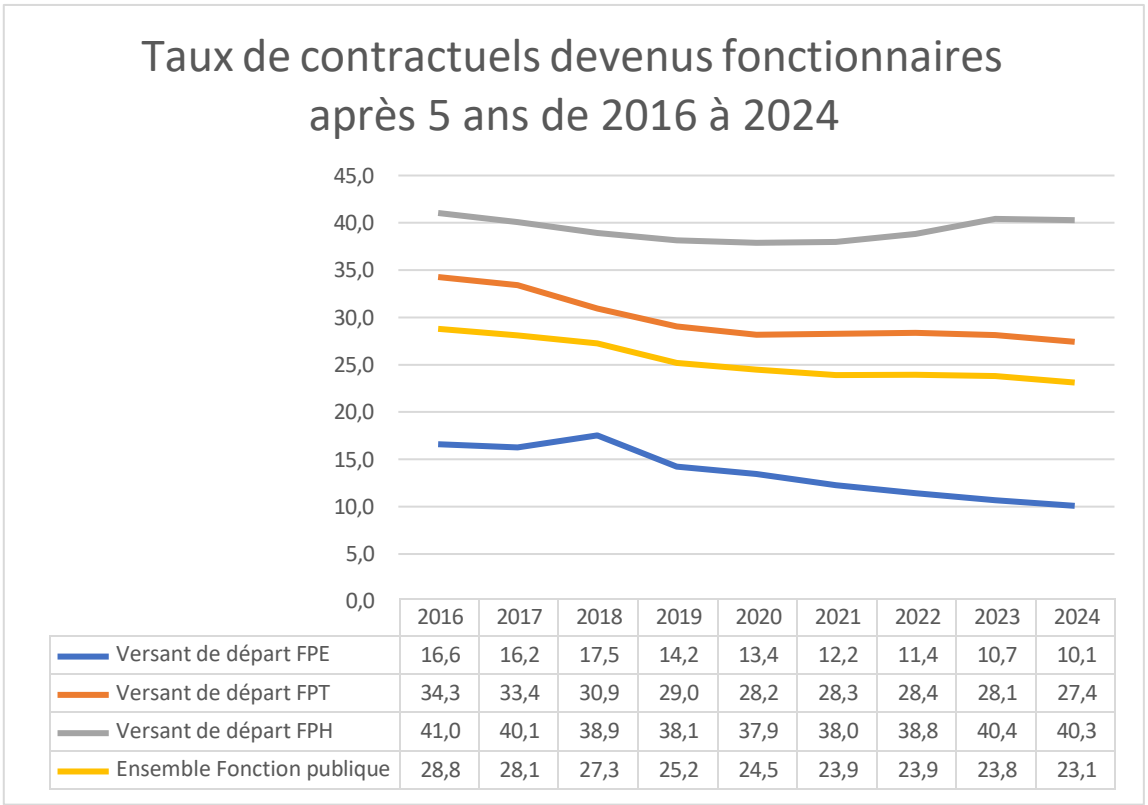
La première chose à faire pour retrouver une proportion plus majoritaire de titulaires est une politique d'ouverture de concours, plutôt qu'une spéculation dans le cadre d'une revue stratégique sur l'évolution du statut de fonctionnaire le rapprochant d'une fonction publique d'emploi.

Ra_2025-mobilite_age feuille « feuille SL_S »



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Versant de départ FPE	4,3	4,5	7,5	4,4	4,3	4,0	3,7	3,5	2,9	2,8	3,4	3,5	3,3
Versant de départ FPT	11,5	14,0	12,4	10,1	9,6	10,3	11,2	12,0	9,8	10,6	11,2	10,0	9,4
Versant de départ FPH	16,6	15,3	14,2	13,7	13,5	13,3	12,7	13,6	13,1	13,7	17,0	16,9	14,1
Ensemble Fonction publique	9,8	10,5	10,8	8,6	8,4	8,4	8,6	8,9	7,7	8,0	9,1	8,6	7,8

ra_2026_mobilite_agents « feuille SL_S+5 »



	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Versant de départ FPE	16,6	16,2	17,5	14,2	13,4	12,2	11,4	10,7	10,1
Versant de départ FPT	34,3	33,4	30,9	29,0	28,2	28,3	28,4	28,1	27,4
Versant de départ FPH	41,0	40,1	38,9	38,1	37,9	38,0	38,8	40,4	40,3
Ensemble Fonction publique	28,8	28,1	27,3	25,2	24,5	23,9	23,9	23,8	23,1

Concernant les agents de plus de 50 ans :

La part de 45% de plus de 50 ans parmi les fonctionnaires est en forte rupture avec la proportion d'un tiers du secteur privé. Pour les plus de 60 ans on est à plus de 10%.

Contrairement au privé, les employeurs publics n'ont pas élaboré de stratégies pour éliminer les seniors, malgré les nombreux abus de recours à la retraite pour invalidité. C'est le seul secteur de l'économie qui garde ses seniors, il n'y a donc pas de politique dans le privé dont on pourrait s'inspirer, la fonction publique ayant plutôt le devoir d'être exemplaire et inventive.

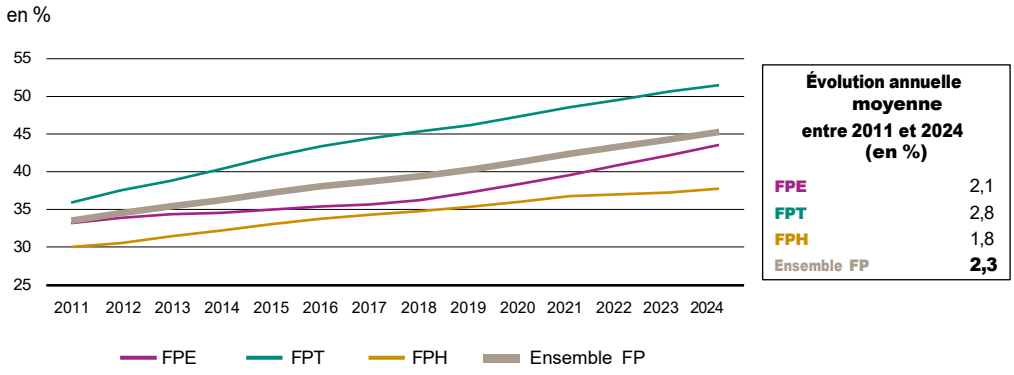
Cette réalité devrait nous contraindre à ouvrir deux chantiers à court terme.

Le premier est de travailler à l'exposition réelle aux facteurs de pénibilité et de dangerosité au sein des filières métiers, et d'en tirer les conséquences pour les seniors, d'autant plus qu'ils représentent la moitié des fonctionnaires de catégorie C. Le dossier sur les conditions de travail montre de nouveau l'urgence de ce sujet.

Le deuxième chantier nécessaire est de terminer la mise place de la protection sociale complémentaire par la généralisation de la couverture obligatoire en santé dans les trois versants, et par la généralisation de la prévoyance obligatoire de la même façon dans les trois versants. Avec structurellement presque la moitié des fonctionnaires et des agents publics de plus de 50 ans, qui est l'âge de l'augmentation des dépenses de santé et de prévoyance, il est simplement irresponsable de ne pas le faire.

Page 43 du rapport

Figure 5 : Part des 50 ans ou plus au sein des fonctionnaires depuis 2011



Page 45 du rapport

Figure 4 : Les fonctionnaires de 50 ans ou plus en 2024

	2024			Évolution des effectifs (en %)		
	Effectifs (en milliers)	Part au sein du versant (en %)	Part des femmes (en %)	Entre 2023 et 2024	En moyenne annuelle entre 2021 et 2023	En moyenne annuelle entre 2011 et 2021
FPE	654	44	59	3,2	3,0	1,6
FPT	729	51	60	1,4	1,3	3,3
FPH	312	38	80	1,4	2,0	1,8
Ensemble FP	**1695**	**45**	**63**	**2,1**	**2,1**	**2,3**

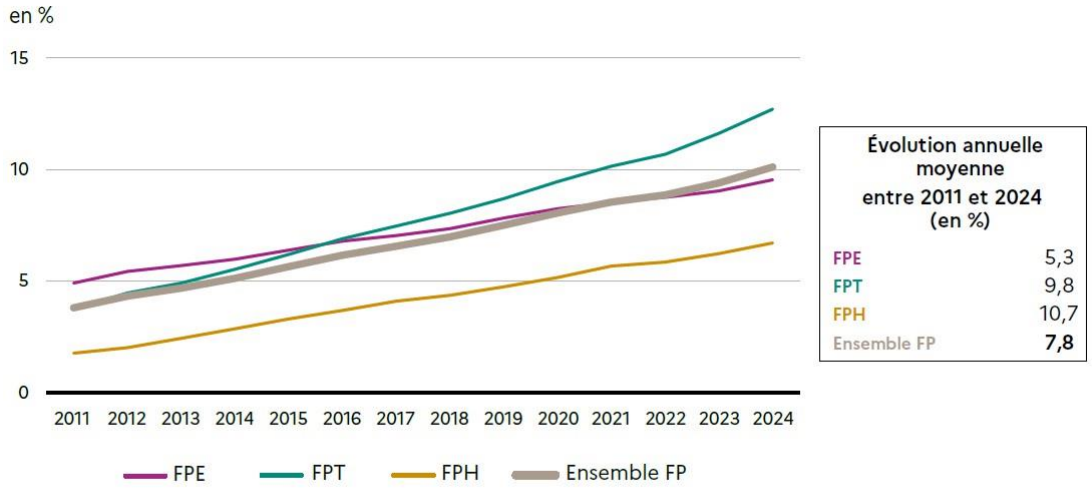
Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Champ : Emplois principaux au 31 décembre, France (hors Mayotte).

Lecture : En 2024, la fonction publique compte 1695000 fonctionnaires qui ont 50 ans ou plus. Parmi eux, 63% sont des femmes. En 2024, le nombre de fonctionnaires de 50 ans ou plus a augmenté de 2,1%, comme en moyenne par an sur la période 2021-2023, et après 2,3% en moyenne par an entre 2011 et 2021.

Page 46 du rapport

Figure 8 : Part des 60 ans et plus parmi les fonctionnaires depuis 2011



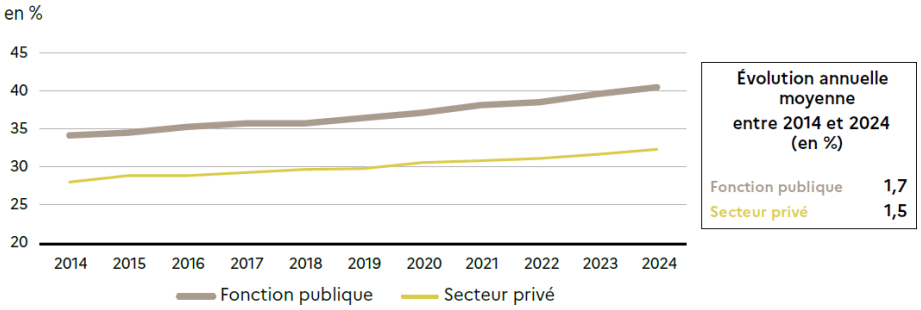
Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Champ : Emplois principaux au 31 décembre, France (hors Mayotte).

Lecture : En 2011, 4 % des fonctionnaires avaient 60 ans ou plus, contre 10 % en 2024. La part des sexagénaires chez les fonctionnaires a augmenté de 7,8 % en moyenne par an sur la période 2011-2024.

Page 48 du rapport

Figure : Part des 50 ans ou plus dans la fonction publique et le secteur privé depuis 2014



Concernant l'étude sur les conditions de travail

En ce qui concerne plus particulièrement les **cadres et professions intellectuelles supérieures**, leur durée annuelle effective de travail est nettement plus élevée que celle des autres catégories, s'établissant à **1 780 heures.**

Entre 2016 et 2024, la CGT constate une nette divergence concernant la pression temporelle subie par les salarié.es selon leur secteur d'activité. Alors que la proportion de salariés déclarant des contraintes de temps (« devoir se dépêcher ») diminue globalement de 4 points sur l'ensemble des actifs selon l'enquête de la DARES de septembre 2026, cette baisse de l'intensité du travail est en réalité quasi exclusivement portée par le secteur privé, où elle se réduit significativement de 7 points.

À l'inverse, la fonction publique voit cette contrainte s'accroître, enregistrant une hausse de 3 points de la part des agents publics sur lesquels s'exerce une intensité au travail accrue, qui impacte leur santé mentale. Cette intensification de la pression temporelle dans le secteur public contribue directement à augmenter l'exposition aux risques psychosociaux (RPS), d'autant plus que la fonction publique se caractérise par des exigences émotionnelles structurellement élevées.

En effet, deux tiers des agents publics déclarent être en contact avec des personnes en situation de détresse et subir des organisations de travail en mode dégradé, contre seulement un tiers des salariés du secteur privé.

Il est donc nécessaire que la Fonction publique prennent les initiatives permettant de faire aussi reculer dans le public le poids de ces contraintes.

Concernant les retraites

Quelles que soient les informations que nous donnent le rapport 2026, il nous faut acter que l'instance dont nous avons besoin au sein du CCFP pour faire un diagnostic partagé sur les retraites publiques n'existe pas, la FS2 n'ayant pas et ne pouvant pas jouer ce rôle, faute de portage politique. Pourtant l'actualité nous montre combien cette instance est nécessaire.

Nous n'anticiperons pas sur le débat du CCFP du 4 novembre sur les retraites.

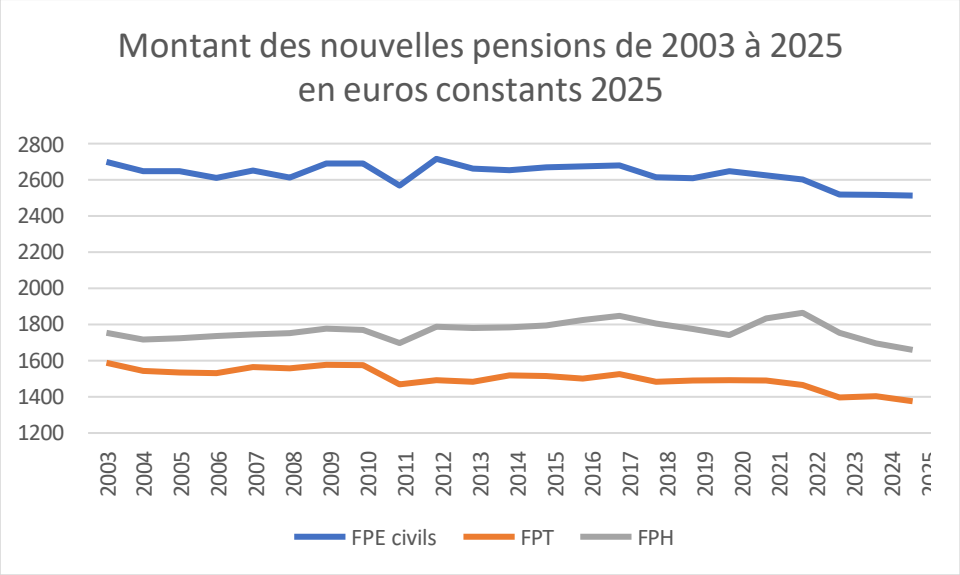
En revanche, en lien avec la question des rémunérations, il est utile de noter que les nouvelles pensions sont chaque année plus basses que l'année précédente, et en 2025 de nouveau.

En valeur 2025, elles passent de 2003 à 2025 :

- pour l'Etat de 2.699 à 2.513 €, malgré un indice de liquidation augmenté de 161 points ;
- pour l'hospitalière de 1.754 à 1.660 €, malgré le Ségur qui a simplement ralenti la chute, et un indice de liquidation augmenté de 101 points ;
- pour la territoriale de de 1.588 à 1.376 €, soit la plus forte baisse pour les plus faibles pensions, malgré un indice de liquidation augmenté de 95 points.

Le gel du point d'indice a des conséquences amères pour les retraités.

RA2026_Retraite_donnees_comp_montants_pensions « F2 »



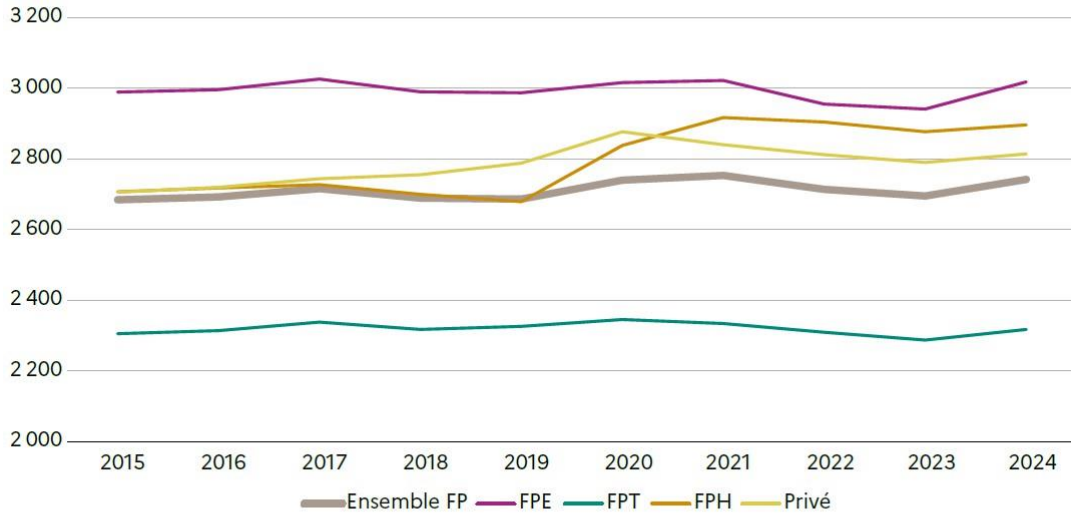
Concernant les rémunérations

Les suites historiques de 2015 à 2024 en euros constants mettent en lumière l'absolue stagnation du salaire moyen dans les trois versants, et le décrochage par rapport au privé, seul le Ségur contrebalançant cette évolution en sortie de pandémie pour la FPH.

L'amélioration de 2024 ne remet en rien en cause cette analyse.

Page 138 du rapport 2026

Figure : Salaires nets mensuels moyens en euros constants 2024 par versant depuis 2015



Source : Base tous salariés, Insee. Traitements Insee, Drees, DGCL-DESL, DGAFP-SDessi.

Champ : France (hors Mayotte), y compris bénéficiaires de contrats aidés, salaires nets moyens en équivalent temps plein mensualisé.

Champ pour le privé : Y compris contrats de professionnalisation. Hors apprentis, stagiaires, salariés agricoles et salariés des particuliers employeurs.

Champ pour la fonction publique : Hors militaires, assistants maternels et familiaux, apprentis, internes et externes des hôpitaux publics.

1. La série est corrigée de l'inflation et a été rétropolée à partir de 2024 sur la base des évolutions en euros constants, elle prend ainsi en compte le passage à la déclaration sociale nominative (DSN) dans Siasp.

Lecture : Le salaire net mensuel moyen en 2024 dans la fonction publique est de 2 742 euros.

En conclusion :

Ce n'est pas le statut des fonctionnaires et le principe de carrière qui sont à bout de souffle, c'est la politique constante de baisse des rémunérations et des pensions, et des effectifs de fonctionnaires, qui produit des effets délétères. Cette politique ne peut plus être poursuivie.