

La fonction publique territoriale en 2023 : combien d'employeurs, quelles caractéristiques des agents ?

Christophe Dorin et Aurélie Lemonnier

Au 31 décembre 2023, 2 018 000 agents étaient en activité dans la fonction publique territoriale (FPT) y compris en contrats aidés (source Insee) : 70,5 % avec le statut de fonctionnaire (soit environ 1 423 000 agents) et affiliés à ce titre à la CNRACL, et 595 000 comme salariés affiliés à l'Ircantec. Le profil de ces salariés est toutefois très diversifié : si certains occupent des emplois permanents, beaucoup n'exercent leur activité dans la FPT que pour une durée courte (emplois ponctuels récurrents ou emplois saisonniers). Le nombre d'agents ayant été salariés dans la FPT au cours de l'année 2023 s'élève donc à 1 212 300, un effectif très largement supérieur à celui des quelques 595 000 salariés en poste au 31 décembre.

Au 31 décembre 2023, 1 531 400 fonctionnaires de la FPT disposaient de droits à la retraite non encore liquidés à la CNRACL (qu'ils soient ou non en activité dans la FPT à cette date), un effectif en légère augmentation sur un an (+0,7 %), après +0,7 % en 2022. Le nombre de salariés ayant occupé un emploi dans la FPT au cours de l'année reste stable en 2023 (-0,2 %), après deux fortes hausses en 2021 (+6,9 %) et 2022 (+5,6 %) consécutives à la crise sanitaire de 2020 (-4,0 %).

58 % des fonctionnaires et 68 % des salariés sont des femmes. Si la population des salariés est plus féminine, elle est aussi plus jeune d'un peu plus de 10 ans en moyenne. En effet, les salariés, dont près de la moitié a moins de 35 ans, sont pour beaucoup positionnés sur des emplois marqués par un fort turnover et sont majoritairement en début de carrière.

Le poids de l'emploi public territorial est un peu plus élevé dans les régions du sud de la France et dans les DROM : il atteint 4,9 emplois pour 100 habitants en Corse, 4,8 dans les DROM, 4,4 en Occitanie et 4,3 en Nouvelle Aquitaine, contre seulement 3,3 dans le Grand Est.

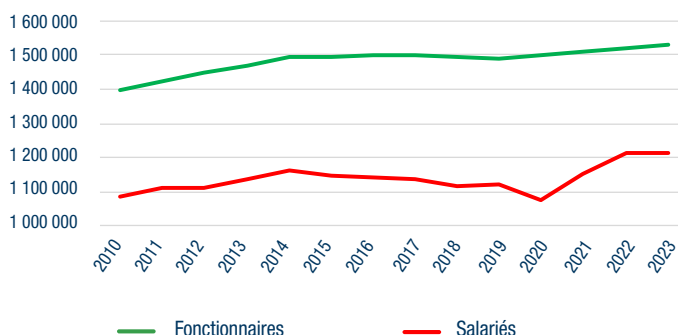
Les quelques 30 000 communes employant des fonctionnaires ou des salariés représentent les trois-quarts des employeurs territoriaux et emploient plus de la moitié des personnels territoriaux. Si les syndicats représentent environ 13 % des employeurs, ils emploient 2,7 % des fonctionnaires territoriaux et 4,3 % des salariés. Si le nombre d'employeurs territoriaux a significativement baissé depuis le début des années 2010 en lien avec les regroupements de communes et la diminution du nombre des syndicats, la tendance semble plutôt être à la stabilisation sur la période récente.

Les personnels territoriaux : 1 531 400 affiliés à la CNRACL et 1 212 300 cotisants à l'Ircantec en 2023

Effectifs des personnels (en milliers)	Fonctionnaires	Salariés*
Hommes	637,1	394,0
en %	41,6%	32,5%
Femmes	894,3	818,4
en %	58,4%	67,5%
Ensemble	1 531,4	1 212,3
Evolution 2023/2022	+0,7%	-0,2%

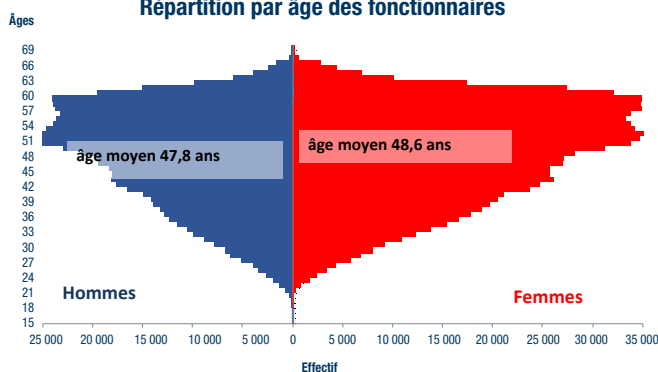
* L'effectif des salariés intègre 78 100 fonctionnaires. Ces derniers sont affiliés à l'Ircantec car ils occupent des emplois à temps non complet d'une durée hebdomadaire inférieure à 28 heures.

Evolution des personnels territoriaux

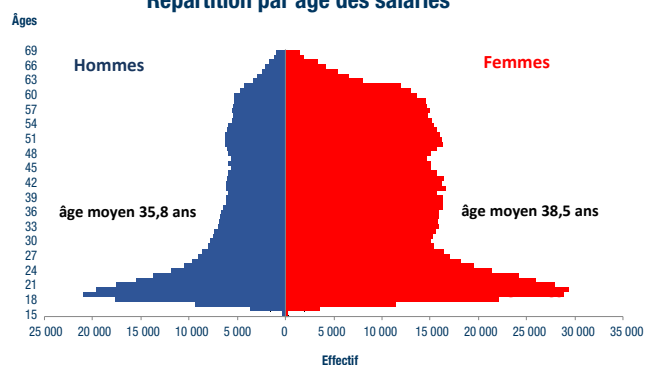


Age des personnels

Répartition par âge des fonctionnaires



Répartition par âge des salariés

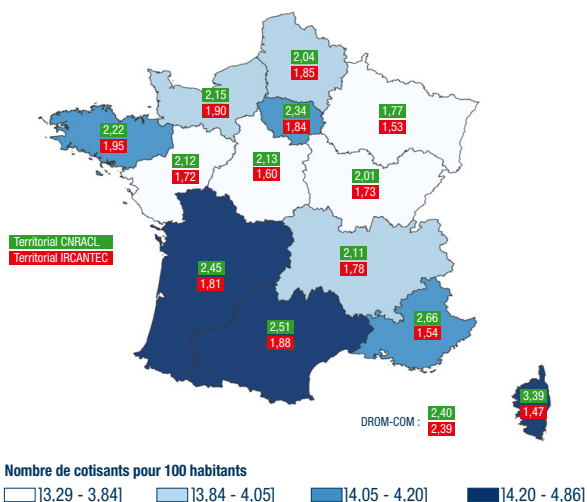


Répartition des personnels territoriaux par type d'employeurs en 2023

Type d'employeurs	CNRACL	Ircantec*
Communes	52,0%	56,3%
Départements	14,2%	8,8%
Communautés de communes, de ville, Métropoles	9,3%	9,8%
Centres d'action sociale	5,3%	7,7%
Syndicats de communes	2,7%	4,3%
Régions	5,4%	2,4%
Service Départemental d'Incendie et de Secours	3,6%	0,3%
Autres collectivités territoriales	7,4%	10,3%
Total	100,0%	100,0%

* Un cotisant peut être présent au sein de plusieurs employeurs dans l'année

Poids des personnels territoriaux par rapport à la population régionale 2023



Nombre de cotisants pour 100 habitants

□]3,29 - 3,84] □]3,84 - 4,05] □]4,05 - 4,20] □]4,20 - 4,86]

Aide à la lecture : en Bretagne, il y a 4,17 personnes travaillant dans la fonction publique territoriale pour 100 habitants en 2023 (2,22 fonctionnaires et 1,95 salarié).

➤ 46 523 employeurs territoriaux publics en 2023 dont les ¾ sont des communes

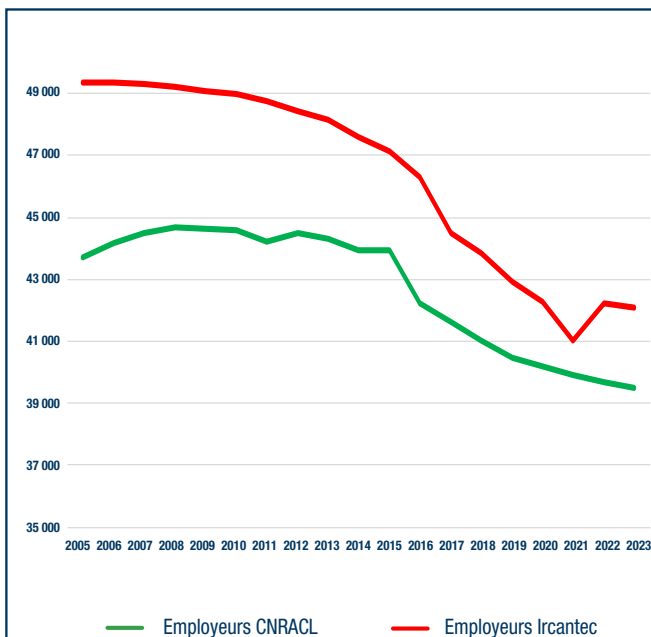
	CNRACL	Ircantec	Employeurs distincts
Employeurs territoriaux	39 512	42 074	46 523

Aide à la lecture : 46 523 employeurs territoriaux distincts sont dénombrés en 2023. 7 011 (46 523-39 512) employeurs ne sont qu'à l'Ircantec, 4 449 (46 523-42 074) ne sont qu'à la CNRACL et 35 063 (46 523-7 011-4 449) sont à la fois à la CNRACL et à l'Ircantec.

➤ Types d'établissements employeurs territoriaux

Type d'établissements employeurs	CNRACL		Ircantec	
	Nombre d'employeurs	%	Nombre d'employeurs	%
Communes	29 759	75,3%	31 434	74,7%
Syndicats de communes	5 051	12,8%	5 530	13,1%
Centres d'action sociale	2 557	6,5%	2 619	6,2%
Communautés de communes, de ville, Métropoles	1 067	2,7%	1 193	2,8%
Service Départemental d'Incendie et de Secours	97	0,2%	97	0,2%
Départements	95	0,2%	169	0,4%
Régions	19	0,0%	27	0,1%
Autres collectivités territoriales	867	2,2%	1 005	2,4%
TOTAL	39 512	100%	42 074	100%

➤ Évolution du nombre d'employeurs territoriaux

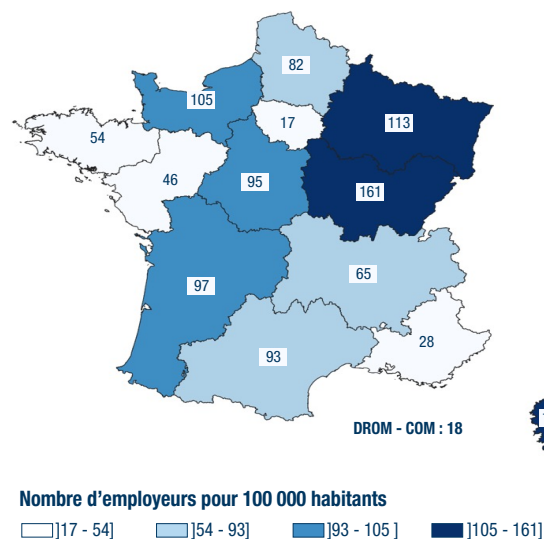


Les fonctionnaires et les salariés n'étant pas toujours enregistrés sur la même structure, les employeurs Ircantec sont plus nombreux que ceux de la CNRACL.

➤ Répartition régionale des employeurs

Régions	CNRACL		Ircantec	
	répartition des employeurs	nombre moyen d'agents par employeur	répartition des employeurs	nombre moyen d'agents par employeur
Auvergne-Rhône-Alpes	11,9%	37	11,8%	29
Bourgogne-Franche-Comté	8,9%	16	9,4%	12
Bretagne	4,2%	46	4,1%	39
Centre-Val-de-Loire	5,7%	25	5,2%	19
Corse	0,8%	36	0,8%	15
Grand Est	11,6%	21	13,4%	15
Hauts-de-France	10,4%	30	10,5%	25
Île-de-France	5,0%	146	4,7%	115
Normandie	7,4%	25	7,6%	20
Nouvelle-Aquitaine	13,6%	28	12,7%	21
Occitanie	12,3%	32	11,8%	23
Pays de la Loire	4,1%	52	4,0%	40
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,2%	109	3,1%	60
D.R.O.M et C.O.M	0,9%	148	0,8%	164
Total	100,0%	39	100,0%	29

➤ Nombre d'employeurs territoriaux pour 100 000 habitants en 2023



Aide à la lecture : en Nouvelle Aquitaine, il y a 97 employeurs territoriaux pour 100 000 habitants.

Champ de l'étude :

Pour les fonctionnaires relevant des employeurs territoriaux : ensemble des personnes affiliées au régime de retraite des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, la CNRACL, et qui n'ont pas liquidé leurs droits à pension au 31 décembre 2023. En d'autres termes, le périmètre des fonctionnaires concerne toutes les personnes ayant fait l'objet d'au moins une déclaration de la part d'un employeur relevant de la fonction publique territoriale (communes, départements, régions, centres d'action sociale, syndicats) durant leur carrière et n'ayant pas liquidé leurs droits à retraite. Ce périmètre comprend donc des personnes qui peuvent ne pas être en activité (en disponibilité par exemple).

Pour les salariés relevant des employeurs territoriaux : ensemble des personnes qui ont cotisé à l'Ircantec au cours de l'année 2023 en travaillant chez un employeur relevant de la fonction publique territoriale, c'est-à-dire ayant fait l'objet d'une déclaration dans l'année 2023 quelles que soient la durée de leur activité et leurs conditions de travail (temps complet ou partiel, travail saisonnier ou à domicile...). Les élus ne sont pas pris en compte dans cette publication.

Les salariés de la fonction publique territoriale relevant de l'Ircantec ont une durée d'affiliation dans le régime réduite pour une bonne partie des personnes ayant acquis des droits. Ainsi, la durée moyenne de cotisation est inférieure à 10 années et près de 50 % des personnes partant à la retraite perçoivent un versement sous forme de capital unique (pour plus de détails, voir le [Questions Politiques Sociales - Les études n°25](#)). A l'inverse, les fonctionnaires territoriaux ont des carrières relevant de la CNRACL qui concernent la majeure partie de leur carrière. La CNRACL constitue ainsi leur régime principal dans la très grande majorité des cas (pour plus de détails, voir le [Questions Politiques sociales - Les études n°5](#)). Par conséquent, le périmètre retenu pour les salariés est celui des individus qui ont acquis des droits au cours de l'année 2023 alors que le périmètre considéré pour les fonctionnaires est celui des individus qui disposent de droits dans le régime à la fin de l'année 2023.

Pour en savoir plus

Bridenne, I. (2013), Les retraités de la CNRACL : pensions perçues et parcours de cotisants, *Questions Politiques Sociales – Les études*, n°5, octobre 2013, disponible sous : <https://politiques-sociales.caissedesdepots.fr/qps-les-etudes-ndeg5>

Bulcourt, M. (2019), Typologie des profils de carrière à l'Ircantec, *Questions Politiques Sociales – Les études*, n°25, janvier 2019, disponible sous : <https://politiques-sociales.caissedesdepots.fr/qps-les-etudes-ndeg25>

Chataigner, N. et L. Soulat (2021), Les caractéristiques de l'emploi public dans la fonction publique territoriale, *Questions Politiques Sociales – Les études*, n°26, mai 2021, disponible sous : <https://politiques-sociales.caissedesdepots.fr/qps-les-etudes-ndeg26>

Emons, F. et P. Micallef (2014), Les non-titulaires de la Fonction publique affiliés à l'Ircantec : une population diversifiée, *Questions Politiques Sociales – Les études*, n°7, avril 2014, disponible sous : <https://politiques-sociales.caissedesdepots.fr/qps-les-etudes-ndeg7>

Insee (2025) : « L'emploi dans la fonction publique en 2023 », Insee Première, n°2052, mai, disponible sous : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8572076>

Ministère de la Transformation et de la Fonction Publiques (2023) : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique – édition 2023, disponible sous : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-publications/rapport-annuel-sur-letat-de-la-fonction-publique-edition-2024>

Open data de la Direction des Politiques Sociales de la Caisse des Dépôts, disponible sous : <https://politiques-sociales.caissedesdepots.fr/publications-et-statistiques>, rubrique « Statistiques »

Rapport d'activité de l'Ircantec 2024 : Caisse des Dépôts, disponible sous : <https://www.ircantec.retraites.fr/nous-connaître/institutionnel>

Recueils statistiques de la CNRACL : Caisse des Dépôts, disponible sous : <https://www.cnrACL.retraites.fr/nous-connaître/presse/publications/recueils-statistiques/cnrACL>

QPS – Les brèves est une publication de la direction des politiques sociales (DPS) de la Caisse des Dépôts. Ce format condensé propose des éclairages statistiques sur des sujets liés aux missions de la DPS, accompagnés d'un bref commentaire. Elle est complétée par **QPS – Les études** qui a vocation à faire connaître les résultats des travaux d'études dans l'ensemble des domaines de la protection sociale (retraite, vieillissement, handicap...) et de la formation professionnelle, et par **QPS - Les cahiers** qui est une série de documents de travail diffusant des études approfondies. L'ensemble des numéros est disponible sur le site <https://politiques-sociales.caissedesdepots.fr/publications-et-statistiques> à la rubrique **Publications et statistiques**.

politiques-sociales.caissedesdepots.fr



Une publication de la direction des politiques sociales de la Caisse des Dépôts
Directrice de la publication : Marianne Kermoal-Berthomé – Rédacteur en chef : Loïc Gautier
Mise en page : Direction de la communication, du mécénat et des partenariats
Impression : Imprimerie CDC (75) – Dépôt légal : 4^{ème} trimestre 2025 – ISSN : en attente
Contact : etudesdps@caissedesdepots.fr – 12, avenue Pierre Mendès-France – 75914 Paris cedex 13



**Ensemble,
faisons grandir
la France**
caissedesdepots.fr

