

Fonction publique : des chiffres et des lettres au cœur du débat public



Gaël de Peretti*

Au début des années 1970, le service statistique ministériel (SSM) de la fonction publique voit le jour. Son activité est décrite dans le premier numéro du « premier » *Courrier des statistiques*, en 1977. Près de cinquante ans plus tard, son champ d'intervention s'est élargi : de la fonction publique de l'État, essentiellement, à l'ensemble de la fonction publique (de l'État, territoriale et hospitalière). Les thématiques suivies sont toujours plus nombreuses, en lien avec l'exploitation d'enquêtes de la statistique publique, et les concepts se sont précisés pour faciliter les comparaisons : d'une part entre les trois versants de la fonction publique, d'autre part avec le secteur privé. Les sujets traités par le SSM de la fonction publique sont éminemment politiques : ils sont encadrés par des instances de concertation et de discussion avec des utilisateurs attentifs, comme les organisations syndicales et les employeurs. Ces instances, tout comme le Conseil national de l'information statistique (Cnis), permettent d'orienter les travaux du SSM en tenant compte d'une demande sociale exprimée, voire revendiquée. Présentes depuis le début, certaines difficultés perdurent : celles inhérentes à l'utilisation de données de gestion des ressources humaines pour produire de l'information statistique. Les récents travaux en la matière sont source d'amélioration à venir.

 At the beginning of the 1970s was born the Ministerial Statistical Office (SSM) of the Civil Service. Its activities are described in the first issue of the "first" *Courrier des statistiques*, in 1977. Almost fifty years later, its scope of intervention has broadened: starting essentially from the state civil service to eventually encompass the whole civil service (state, territorial and hospital). More and more themes are being explored, in relation to the exploitation of public statistics surveys, and concepts are now more precise to facilitate comparisons: between the three constituents of the civil service on the one side, and with the private sector on the other. The topics handled by the SSM of the Civil Service are eminently political: they are supervised by consultation and discussion bodies with watchful users, like unions and employers. These bodies as well as the National Council on Statistical Information (CNIS) can guide the SSM's works while taking into consideration social revendications that may be expressed, or even claimed. Some difficulties, present from the start, remain: those inherent to the use of human resources management data for the production of statistical information. Recent works may offer future improvement in that regard.

* Sous-directeur, sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information, DGAFP.
gael.de-peretti@finances.gouv.fr

Dans sa thèse « Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950) », Émilien Ruiz retrace l'histoire des statistiques « construites » sur les fonctionnaires, et à travers elle, celle des politiques les concernant (Ruiz, 2013). Ce qu'il constate, c'est qu'à chaque période peuvent coexister des définitions différentes, et donc des chiffres différents. Pour arriver à tirer parti de ces chiffres qui, selon lui,



Pour arriver à tirer parti de ces chiffres qui « offrent de précieuses informations concernant les rythmes et les structures de transformations de l'État », un travail de « reconstruction » est nécessaire.



« offrent de précieuses informations concernant les rythmes et les structures de transformations de l'État », un travail de « reconstruction » est nécessaire (Maruani et Meron, 2012). Ruiz (2021) montre que cette persistance de définitions et chiffres concurrents se poursuit : en 2018, entre une vision restrictive, les 1,5 million de fonctionnaires de la fonction publique de l'État, et une vision extensive, les 7,8 millions d'agents du secteur « Administration publique », les écarts sont considérables.

De son côté, le **service statistique ministériel de la fonction publique (SSM FP)**¹ publie chaque année de nombreuses statistiques dans le cadre du rapport annuel sur l'état de la fonction publique (RAEFP)² : sur les effectifs de la fonction publique, mais aussi sur les flux de personnels (recrutements, retraites...), les rémunérations, la formation, la durée et l'organisation du travail, etc. Cet article est l'occasion de retracer l'histoire du SSM FP au travers de différents prismes, dont en particulier l'étude de cette publication phare qu'est le RAEFP.

► Un ancrage au sein de la DGAFP dès l'origine

Le SSM FP a toujours fait partie de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Cette dernière a été créée en 1945 et, dès l'origine, il est précisé qu'elle est notamment chargée « d'établir ou de faire établir une documentation et des statistiques d'ensemble touchant la fonction publique »³. Au début des années 1970, cette activité apparaît clairement dans l'organigramme de la direction sous le nom de « cellule statistique » (Secrétariat général du Gouvernement, 2024) : le SSM FP est né. Et c'est bien cette cellule qui est nommée dans la liste des services statistiques des ministères qui figure à la fin des différents numéros du Courrier des statistiques, depuis le premier opus de cette collection (Insee, 1977).

Au fil des réorganisations de la DGAFP, le SSM FP évolue⁴. En 1990, la cellule statistique devient le bureau Statistiques, bureau à vocation transversale directement rattaché au chef de service⁵, puis, en 2007, le bureau des statistiques, des études et de l'évaluation,

¹ Voir le lien : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/etudes-statistiques-et-publications/etudes-statistiques>.

² Voir par exemple le rapport relatif à l'année 2025 à l'adresse suivante : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/toutes-les-publications/rapport-annuel-sur-letat-de-la-fonction-publique-edition-2025>.

³ Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires, et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile, titre V, article 15, alinéa 2. Voir les références juridiques en fin d'article.

⁴ Voir en fin d'article les références juridiques des différents textes relatifs à l'organisation de la DGAFP.

⁵ Qui deviendra un directeur adjoint à la suite de la publication du décret n° 98-574 du 10 juillet 1998 portant création d'un emploi de directeur, adjoint au directeur général de l'administration et de la fonction publique. Voir les références juridiques en fin d'article.



L'ancrage, depuis son origine, du SSM FP au sein de la DGAFP lui permet d'être au cœur de l'organisation où se conçoivent les politiques de la fonction publique, notamment celles de l'État.



au sein de la sous-direction de l'information et de la légistique⁶. En 2012, à la suite d'une nouvelle réorganisation, le SSM FP est renommé département des études et statistiques, au sein du service du pilotage et des politiques transversales. En 2017, il devient le département des études, des statistiques et des systèmes d'information et se structure alors en deux bureaux : « études et statistiques » et « applications et systèmes d'information pour la fonction publique ». En 2019, il se transforme en sous-direction des études, des statistiques et des systèmes d'information (SDessi). Enfin, en 2022, et c'est l'organisation actuelle, la SDessi se structure

en deux départements : celui des études et des statistiques et celui de la donnée et des systèmes d'information relatifs aux ressources humaines.

Depuis l'origine du SSM FP, son ancrage au sein de la DGAFP lui permet d'être au cœur de l'organisation où se conçoivent les politiques de la fonction publique, notamment celles de l'État. Il lui assure une proximité avec les acteurs interministériels et ministériels des politiques de ressources humaines, les organisations syndicales et, de façon plus distanciée, avec les deux autres versants de la fonction publique (hospitalière et territoriale).

► Les fichiers de la paie de l'État au cœur du système d'information

Un article est consacré au SSM FP dans le premier numéro du Courrier des statistiques. Dominique Quarré décrit les travaux lancés en 1973 pour mettre en place un système d'information sur les agents de l'État (Quarré, 1977). Au lancement du projet, dénommé « projet Fonction publique », l'Insee, la direction du budget et la DGAFP constituent un groupe pour le piloter conjointement. C'est à cette occasion que la DGAFP décide de créer sa cellule statistique, à la fois pour participer efficacement à ces travaux et pour réaliser d'autres études statistiques utiles aux besoins internes de la direction (Lhuillier, 1978).

L'objectif du projet Fonction publique est de produire des statistiques sur les effectifs et les rémunérations des agents de la fonction publique de l'État (FPE), mais aussi sur la masse salariale qu'ils représentent, à la fois sur le champ le plus complet et de façon la plus automatisée possible. Pour ce faire, l'idée est d'exploiter des fichiers informatiques issus des systèmes de paie des plus grosses administrations (effectuant chacune la paie d'un grand nombre d'agents de la FPE) et de compléter le champ par une enquête auprès des administrations plus petites. Les administrations concernées par la transmission de fichiers informatiques représentent alors environ 75 % des effectifs de la FPE : direction de la comptabilité publique, ministères de l'Intérieur, des PTT⁷, de la Coopération et des Affaires étrangères, etc.

⁶ La légistique est l'ensemble des règles, principes et méthodes utiles à la conception et à la rédaction des textes législatifs et réglementaires (source : Larousse).

⁷ Postes, Télégraphes et Téléphones. Ce ministère a disparu en 1991, après avoir changé plusieurs fois d'intitulé, le dernier étant « Postes et Télécommunications ».

À sa création, la cellule statistique de la DGAFP regroupe deux personnes. Elle s'étoffe rapidement et, en janvier 1978, elle compte treize personnes (Lhuillier, 1978). Elle travaille avec l'ensemble des directions du personnel des administrations, les services statistiques ministériels quand ils existent, ainsi que les administrations à vocation transverse comme les directions du budget et de la comptabilité publique. Surtout, elle a une relation privilégiée avec l'Insee dans le cadre du projet Fonction publique. En effet, l'Insee alloue des moyens de conception (Dominique Quarré, alors au sein de la division Emploi) et des ressources informatiques (quatre personnes du département de l'informatique). L'institut gère également la partie impression et diffusion des publications.



[O]n ne connaît jamais avec certitude la fiabilité de l'information recueillie et on n'est jamais certain de son exhaustivité, d'où la nécessité de passer cette information au crible afin de redresser les plus grossières erreurs [...].



Au-delà de ce projet, la cellule réalise de l'analyse de documents budgétaires et administratifs, en particulier sur la masse salariale et les recrutements par concours. Elle pilote également des enquêtes auprès des services de la FPE, plutôt sous forme de tableaux récapitulatifs, dont la gestion de collecte est déléguée aux administrations centrales. Les ambitions de ces enquêtes sont généralement limitées à une information minimale et cohérente entre l'ensemble des administrations. Mais, au

final, « on ne connaît jamais avec certitude la fiabilité de l'information recueillie et on n'est jamais certain de son exhaustivité, d'où la nécessité de passer cette information au crible afin de redresser les plus grossières erreurs » (Lhuillier, 1978).

Dès cette époque, il est envisagé à terme de mobiliser les systèmes d'information sur les ressources humaines (SIRH) des différentes administrations de la FPE, sous réserve que ces derniers deviennent unifiés en termes de concepts, afin de remonter plus facilement une information fiable et cohérente entre les services. Cependant, certaines des difficultés rencontrées dans cet objectif aux prémices du SSM FP perdurent toujours.

► La nécessité de prendre le temps de « qualifier » les données

Quinze ans plus tard, les effectifs du SSM FP ont peu évolué (12 personnes), comme on peut le constater dans le supplément du Courrier des statistiques d'octobre 1992 qui présente les effectifs et organigrammes des SSM (Insee, 1992b).

En juin 1994, dans le cadre de sa formation « Éducation, emplois, revenus », le Conseil national de l'information statistique (Cnis)⁸ adopte l'avis suivant : « Le Conseil souligne l'intérêt qu'une mission soit conduite dans le but de : dresser un inventaire de l'état des données statistiques existantes sur l'ensemble des trois fonctions publiques (territoriale, État, hospitalière) ; proposer un système d'observation coordonné sur les trois fonctions publiques en matière d'emploi, salaires, accidents du travail... ; recommander l'utilisation

⁸ La mission principale du Cnis est d'assurer la concertation entre les producteurs et les utilisateurs de la statistique publique. Anxionnaz et Maurel (2021) décrivent le rôle et le fonctionnement de cette instance.

de nomenclatures adaptées ». Cet avis conduit à la mise en place d'une mission réalisée en deux temps : d'abord « un état des lieux des dispositifs statistiques », puis « du constat aux recommandations ». Démarrée en 1995, la mission rend son rapport début 1997 (Neyret et Ponsot, 1997).

Entre-temps, Françoise Ballu présente le bureau des statistiques de la fonction publique dans le Courrier des statistiques de décembre 1995 (Ballu, 1995), bureau qu'elle dirige depuis juin 1992 (Insee, 1992a). Les activités couvertes restent identiques pour l'essentiel à celles décrites par Hugues Lhuillier en 1978. Elles se partagent principalement entre :

- **de nombreuses enquêtes** : concours et formation professionnelle dans la FPE, positions statutaires⁹ des agents des ministères, emplois de direction et d'inspection (sous l'angle de l'égalité entre femmes et hommes), handicap ;
- **l'exploitation de documents ou fichiers administratifs** : fascicules budgétaires, procès-verbaux des élections professionnelles aux commissions administratives paritaires, remontées de données administratives (sur les rémunérations, les crédits sociaux, la discipline, les grèves, etc.) ;
- **et, bien sûr, l'exploitation des fichiers de paie des agents de l'État consolidés par l'Insee**, lesquels permettent de produire des informations détaillées à la fois sur les effectifs et les rémunérations dans la FPE.

Il y a une réelle difficulté à concilier le traitement des réponses à la demande et les missions de statistique publique. En effet, même si les outils informatiques sont plus réactifs, le travail préalable pour qualifier les données est long.

À ces travaux récurrents s'ajoutent **d'importants travaux de réponse à la demande**, en lien avec des demandes internes à la DGAFP ou externes (cabinet ministériel, inspections générales, Cour des comptes, etc.).

Depuis 1977, les difficultés exprimées sur la qualité des données remontant des ministères persistent. Elles s'expliquent par différentes raisons : une gestion éclatée entre directions et établissements publics au sein des « départements ministériels », un développement hétérogène des systèmes d'information dédiés à la gestion des ressources humaines (RH), un turnover important au sein des structures en

charge de répondre au SSM FP, pas d'obligation de réponse comme cela peut exister pour les enquêtes auprès des entreprises, etc. Plus généralement, il y a une réelle difficulté à concilier le traitement des réponses à la demande, souvent urgentes, et les missions de statistique publique. En effet, même si les outils informatiques sont plus réactifs, le travail préalable pour qualifier¹⁰ les données est long (Martel, 1995).

⁹ Afin de connaître les effectifs des personnes en situation de détachement, de mise à disposition, de disponibilité, en position hors cadre ou en congé parental.

¹⁰ Selon Cotton et Haag (2023), avant d'intégrer une source dans un processus statistique, il convient de s'assurer qu'elle dispose des qualités suffisantes pour pouvoir être utilisée à des fins statistiques. Ainsi, il est nécessaire d'échanger avec le producteur de la donnée afin de vérifier que la source est : exploitable (les données contenues peuvent être restructurées pour mesurer des concepts statistiques) ; complète (aucune sous-couverture évidente qui empêcherait son exploitation) ; disponible dans un délai raisonnable ; documentée (présence de métadonnées).

► Des nomenclatures à constituer pour s'extraire des référentiels de gestion

Le système de classification est souvent très détaillé : il ne correspond pas nécessairement à la notion de métier exercé, ce qui est logique dans une Fonction publique de carrière et non d'emploi [...].

L'usage à des fins de statistique publique des données de gestion des ministères se heurte à une autre difficulté : **l'absence de nomenclature professionnelle**, c'est-à-dire d'une nomenclature qui permette une description socioéconomique des agents publics. Ce sujet est détaillé dans le dossier consacré à l'emploi public du *Courrier des statistiques* d'août 1996 (Insee, 1996). Ballu et Martel (1996) y décrivent les différentes nomenclatures de corps, grades et emplois dans la FPE. Il s'agit de nomenclatures

comptables, utilisées pour la paie des agents de l'État. Ainsi, « les titulaires (et stagiaires) relèvent d'un système de classification du type « corps, grade, échelon », qui entraîne un niveau indiciaire et un traitement indiciaire basé sur la valeur du point de la fonction publique. Il en va de même pour les non-titulaires. [...] Le système de classification est souvent très détaillé : il ne correspond pas nécessairement à la notion de métier exercé, ce qui est logique dans une Fonction publique de carrière et non d'emploi » (Neyret et Ponsot, 1997). Ceci ne facilite donc pas le travail de l'Insee et du SSM FP.

Une dernière difficulté qui persiste est celle d'arriver à **gérer simultanément deux types de préoccupations : d'un côté, une demande d'information extrêmement fine**, pour tenir compte de toutes les spécificités réglementaires de la population d'étude (qu'il s'agisse de la seule FPE ou des trois fonctions publiques), **de l'autre, une visée statistique**, avec le souci d'intégrer cette population d'étude dans le champ plus global de l'emploi (public ou privé), aussi bien au niveau national que local (Ponsot, 1996). Or, cette intégration suppose de disposer d'une nomenclature stable et cohérente entre les secteurs. Cette double préoccupation est d'autant plus difficile à concilier qu'à la fin des années 1990, le système d'information reste éclaté : à chaque versant de la fonction publique correspond un dispositif spécifique, indépendant de celui utilisé pour produire de l'information statistique sur l'emploi et les rémunérations du secteur privé.

Au-delà du sujet des nomenclatures, le rapport du Cnis préconise de mettre en cohérence l'information, mais aussi de développer son accessibilité et sa visibilité au travers de l'établissement régulier d'un rapport de synthèse sur les trois fonctions publiques. Il est également important de s'accorder sur le périmètre de la fonction publique.

► La question du champ de la fonction publique

Dans son article sur les frontières mouvantes de l'emploi public, Brenot-Ouldali (1996) rappelle les deux approches possibles de l'emploi public :

- celle restreinte à **la seule fonction publique**, reposant sur les critères croisés du statut juridique de l'employeur (**catégories juridiques**¹¹ 71, 72 et 73) et du statut de recrutement de droit commun des agents (droit public) ;
- celle de la comptabilité nationale, englobant **l'ensemble des administrations publiques (APU)**¹².

Ces deux périmètres ont une importante partie commune, mais ne se recouvrent pas totalement. Ainsi, en 2023, la fonction publique emploie 5,8 millions d'agents, dont 0,1 million ne font pas partie des APU (essentiellement des établissements publics marchands comme les offices publics d'habitat¹³), tandis que les APU emploient 6,5 millions d'agents, dont 0,8 million ne font pas partie de la fonction publique (essentiellement des organismes de protection sociale et des hôpitaux à but non lucratif).

Le SSM FP consacre toutes ses publications statistiques au champ de la fonction publique tel que défini ci-dessus.

En 2001, dans le Courrier des statistiques de septembre consacré au système statistique public français (Insee, 2001), un encadré présente le partage des tâches entre l'Insee et les services statistiques ministériels. Pour la statistique démographique et sociale, il est précisé que le SSM FP « suit l'emploi public et les rémunérations des agents de l'État ». Les missions décrites dans ce numéro restent par ailleurs les mêmes que celles détaillées en 1995.

La revue souligne aussi la création en juillet 2000 de l'Observatoire de l'emploi public. Ce dernier est notamment chargé :

- de réaliser des études statistiques et prospectives sur l'emploi dans les trois fonctions publiques ;
- de présenter au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la FPE ;
- de formuler des propositions pour la mise en place de systèmes d'information permettant d'harmoniser les données recueillies pour chacune des fonctions publiques.

Cette création est clairement une réponse aux recommandations du rapport du Cnis de 1997. Nous verrons par la suite ce qu'est devenu cet observatoire.

¹¹ Voir le lien : <https://www.insee.fr/fr/information/2028129>.

¹² Voir le lien : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/definition/c1244>.

¹³ Organismes publics qui construisent et gèrent les habitations à loyer modéré (HLM).

► De la fonction publique de l'État à l'ensemble de la fonction publique

En 2008, dans la rubrique « Il y a trente ans dans le Courrier des statistiques »¹⁴, en écho à l'article d'Hugues Lhuillier de 1978, le journal réalise une interview de Christine Gonzalez-Demichel, responsable à l'époque du SSM FP (Insee, 2008). Cette interview permet de prendre conscience de la forte évolution des missions et activités dans les années 2000, en lien avec les recommandations du rapport du Cnis, mais aussi avec l'évolution du contexte institutionnel : décentralisation accrue, mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances¹⁵, révision générale des politiques publiques¹⁶, etc.

En 2007, la DGAFP s'est à nouveau réorganisée. Les missions du SSM FP sont désormais les suivantes :

- élaborer et mettre en œuvre le programme d'études et de recherche sur la gestion des ressources humaines dans la fonction publique, dans sa dimension statistique ;
- élaborer et diffuser des données et des études statistiques sur la fonction publique ;
- concevoir et gérer le système d'information statistique sur la fonction publique ;
- contribuer à la mesure de l'impact, de l'efficience et de l'efficacité des politiques de gestion des ressources humaines par des actions d'évaluation ;
- établir et présenter des données et informations pour l'Observatoire de l'emploi public (OEP).

Dans ce cadre, le SSM élargit son champ de compétences à l'ensemble de la fonction publique (versus la seule FPE) et à la thématique des retraites. Il reprend aussi la production de l'**indice de traitement brut - grille indiciaire**¹⁷, préalablement calculé par l'Insee. Le SSM finance également des suréchantillons « fonction publique »¹⁸ dans des grandes enquêtes de la statistique publique. Enfin, il souhaite œuvrer pour intégrer l'emploi public dans l'emploi total et permettre ainsi des comparaisons avec le secteur privé.

Du côté des évolutions techniques, les collectes auprès des administrations sont dématérialisées, voire réalisées par Internet, et plusieurs projets devraient faciliter l'accès à des données homogènes, comme le **système d'information sur les agents du service public (Siasp)**¹⁹, la norme DADS-U²⁰ et l'Opérateur national de paye²¹. En particulier, le Siasp doit permettre d'améliorer la production de connaissance statistique sur l'emploi, les rémunérations et les caractéristiques des agents publics (âge, sexe et statut, par exemple).

¹⁴ Cette rubrique du « premier » Courrier des statistiques a été créée en décembre 2004. Pour mettre en avant son intérêt, la revue a alors réédité un article de Michel Volle intitulé « Pourquoi faire l'histoire de la statistique » (Volle, 1977).

¹⁵ Voir les références juridiques en fin d'article.

¹⁶ Réforme engagée en 2007, visant à réorganiser les missions de l'État pour améliorer l'efficacité des politiques publiques et réaliser des économies budgétaires.

¹⁷ Voir le lien : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/indicateur/p1648/description>.

¹⁸ Il s'agit d'augmenter suffisamment l'échantillon global d'agents de la fonction publique interrogés dans les enquêtes pour pouvoir mener des analyses ciblées sur ce champ.

¹⁹ Voir le lien : <https://www.insee.fr/fr/information/2044926>.

²⁰ Voir le lien : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1163>.

²¹ Ce projet de prestataire centralisé de la paye des agents de l'État a été abandonné en 2014 au profit de la création, en 2015, du Centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

Dans cette première décennie des années 2000, le SSM FP prend de l'épaisseur et devient responsable des travaux et études statistiques menés auparavant par l'Observatoire de l'emploi public et, surtout, de la rédaction en chef du volume « Faits et chiffres » du rapport annuel sur l'état de la fonction publique. Ce rapport annuel, mixant à l'origine des éléments sur la politique RH de l'État et des statistiques (voir infra), est l'ouvrage phare de la DGAFP : en même temps qu'il dresse un état des lieux statistique de la fonction publique, il retrace l'activité de ses sous-directions métiers.

► Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, une publication statistique ?²²

Le RAEFP, et plus particulièrement sa partie « Faits et chiffres », structure fortement l'activité du SSM FP. Les « Faits et chiffres » constituent aujourd'hui l'entièreté du rapport, alors que dans l'édition 2022, il s'agissait de la deuxième partie, la première étant consacrée aux « Politiques et pratiques en ressources humaines ». Cependant,

le 29 juin 2023, l'Autorité de la statistique publique (ASP)²³ a auditionné le chef du SSM FP et a publié ensuite un délibéré, daté du 22 septembre 2023²⁴, dans lequel elle note :

Ce processus [...] ne respecte pas, en termes de support de diffusion et de délai d'accès anticipé, les principes du cadre de référence commun pour le processus de diffusion des publications statistiques du SSP [...].

« La principale question porte toutefois, du point de vue de l'Autorité, sur le fait que la production statistique du SSM est pour une très large part diffusée par l'intermédiaire du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, dont le Conseil commun de la fonction publique (CCFP), instance nationale de dialogue social, reçoit communication et débat préalablement à sa transmission au Parlement. Ce processus [...] ne respecte pas, en termes de support de diffusion et de délai d'accès

anticipé, les principes du cadre de référence commun pour le processus de diffusion des publications statistiques du SSP adopté en début d'année et le délibéré de l'ASP du 15 mars 2023²⁵, qui en recommande une mise en œuvre opérationnelle rapide ».

En décembre 2023, la partie « Politiques et pratiques en ressources humaines » du rapport est supprimée. **En novembre 2024, le SSM FP transforme complètement le rapport en publication statistique**, d'une part en supprimant l'éditorial du ministre de la Fonction publique et d'autre part en respectant le cadre de référence des publications statistiques, en particulier sur le délai d'accès privilégié. Désormais, le rapport est

²² Les parties qui suivent s'inspirent fortement de de Peretti (2024a) et de Peretti (2024b).

²³ L'Autorité de la statistique publique (ASP) veille à l'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques. Elle assure également une vigilance quant au respect des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites, en référence aux recommandations européennes en matière de bonnes pratiques statistiques. Voir le lien vers le site de l'ASP : <https://www.autorite-statistique-publique.fr/>.

²⁴ Voir le lien : <https://www.autorite-statistique-publique.fr/event/deliber-suite-a-laudition-du-chef-du-service-statistique-ministeriel-du-ministere-charge-de-la-fonction-publique/>.

²⁵ Voir le lien : <https://www.autorite-statistique-publique.fr/event/deliber-sur-le-cadre-de-reference-pour-le-processus-de-diffusion-des-publications-statistiques-du-service-statistique-public-ssp/>.

diffusé immédiatement à l'issue de sa présentation devant la formation spécialisée du CCFP sur les questions relatives aux évolutions de l'emploi public, à la politique des retraites dans la fonction publique et à la connaissance statistique de la situation, de la rémunération et des pensions des agents publics. C'est une véritable rupture par rapport à la nature éminemment politique du RAEFP à son origine. Ce changement de statut de la publication demandera pédagogie et fermeté pour que l'ensemble des parties prenantes (employeurs, organisations syndicales, cabinet ministériel, presse, etc.) en saisissent toutes les conséquences.

► À l'origine, un rapport éminemment politique

Revenons donc à l'origine pour mesurer le chemin parcouru. **Le rapport naît officiellement du décret n° 76-509 du 10 juin 1976 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique**²⁶. Dans son article premier, il est écrit : « Il [le Conseil supérieur de la fonction publique] entend un rapport annuel sur l'état de la fonction publique ». De fait, en juin 1977, le premier rapport est présenté au Conseil et il est loin d'être une publication statistique. Il est avant tout un exposé des mesures et orientations prises en matière de politique générale de la fonction publique. Il contient cependant une annexe statistique portant sur la fonction publique de l'État. Celle-ci comprend en particulier des données sommaires sur les effectifs de la FPE par statut, catégorie, sexe et âge, ainsi que sur les dépenses de personnel, le travail à mi-temps et les arrêts maladie.

À l'inverse, le rapport de 1978 commence par la connaissance statistique dans la fonction publique²⁷, avant d'enchaîner sur l'ensemble des mesures de politique salariale, sociale, statutaire, de recrutement et de formation. La partie statistique est plus détaillée que celle du premier rapport et elle s'étoffe encore en 1979, puis en 1980. Notamment, le rapport de 1980 présente les sources alors utilisées : le recensement de la population, les fichiers de paie des agents de l'État, l'**enquête Emploi**²⁸ et des données budgétaires.

L'année 1981 marque un premier tournant : il s'agit maintenant d'un véritable ouvrage publié par La Documentation française (figure 1). Il comporte par ailleurs pour la première fois un éditorial du ministre de la Fonction publique et des réformes administratives, Anicet Le Pors. Cet éditorial, titré « Un rapport sans précédent », souligne les avancées réalisées : « [...], l'abondance et la richesse des informations et des idées contenues dans le rapport établi aujourd'hui sont sans précédent ; de même que la qualité de la présentation ».

Pour ce premier véritable ouvrage, le choix est fait de le nommer « La fonction publique en 1981 ». Dans les faits, l'essentiel des statistiques porte sur la FPE. Il y a bien une courte analyse de l'emploi public à partir de l'enquête Emploi au début du premier chapitre « L'état statistique de la fonction publique et sa place dans la nation ». Pour le reste,

²⁶ Voir les références juridiques en fin d'article.

²⁷ Cette partie est la reprise intégrale d'une note que le SSM FP considère comme la version zéro du RAEFP, du moins au sein de la Bibliothèque numérique de la statistique publique. Il s'agit d'une note intitulée « Principales données statistiques sur la fonction publique » portant essentiellement sur l'année 1975, qui a été cataloguée comme « Rapport annuel 1975 » et ainsi datée en 1975 (Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 1975). Il est vraisemblable que ce ne soit pas le cas. Il faudrait consulter les archives du Conseil supérieur de la fonction publique pour trancher ce sujet.

²⁸ Voir le lien : <https://www.insee.fr/fr/metadonnees/source/serie/s1223>.

cependant, tout porte sur la FPE : emploi détaillé par catégorie, sexe, âge, etc., dépenses de personnel, répartition indiciaire des agents et, pour la première fois, salaire moyen par groupe social.

► Publication statistique ou bilan social ?

Les tableaux statistiques [...] sont présentées sous la forme d'un bilan social inspiré de celui prévu par le code du travail pour les entreprises et organismes relevant du droit privé [...].

Cet état de fait – le centrage sur la FPE – sera confirmé en 1984 avec le changement de titre de l'ouvrage au profit de « La fonction publique de l'État en 1984 »²⁹, même si la fonction publique hospitalière est intégrée dans les analyses sur l'emploi. Désormais, l'emploi est quantifié en effectif au 31 décembre de l'année et les salaires sont des salaires nets moyens pour les personnes à temps complet. **À partir de l'édition 1984, l'essentiel des statistiques est présenté dans une partie « Le bilan social »** introduite de la façon suivante : « Les tableaux statistiques et les informations chiffrées relatifs au bilan d'activité de la fonction publique de l'État sont présentés sous la

forme d'un bilan social inspiré de celui prévu par le code du travail pour les entreprises et organismes relevant du droit privé, sous réserve des nécessaires adaptations qui s'imposent d'elles-mêmes ».

Ce bilan social, composé d'une centaine de pages et de plus de quatre-vingts tableaux, s'appuie sur plusieurs sources : des travaux réalisés par l'Insee publiés dans sa collection Économie et Statistique, les fichiers de paie de la FPE, une enquête de la DGAFP auprès des directions du personnel des différents ministères et de nombreuses remontées de données des ministères ou budgétaires. Le rapport aborde de très nombreux sujets : emploi, recrutement, retraite, handicap, rémunérations, temps de travail, formation, action sociale, etc. Il va garder cette structure sans trop évoluer jusqu'au milieu des années 1990, si ce n'est avec un niveau de détail parfois plus important, en particulier sur le sujet rémunération (indice, traitement, primes et indemnités, etc.).

La nouveauté la plus significative est l'apparition, à partir du rapport 1993/1994, du concept de **rémunération moyenne des personnes en place (RMPP)**. Il s'agit du salaire net moyen en « équivalent temps plein » (converti à un temps plein pendant toute l'année) des personnes présentes deux années consécutives chez le même employeur et avec la même quotité de temps de travail. Calculée sur une sous-population stable par construction, l'évolution de la RMPP est décomposée entre les effets respectifs :

- des mesures générales (telles que la revalorisation du point d'indice de la fonction publique) ;
- des mesures catégorielles (ciblées sur certains groupes d'agents) ;
- des progressions de carrière (avancements d'échelons et promotions de grades ou de corps).

²⁹ Ce titre sera conservé jusqu'en 2002, modulo trois éditions (1998/1999, 1999/2000, 2000/2001) pour lesquelles il est nommé « La fonction publique et la réforme de l'État ».

► **Figure 1 - Évolution du RAEFP : 1981-2025**





Lecture : Cet échantillon de couvertures du RAEFP illustre les grands changements qui ont affecté le rapport quant à son périmètre et à sa nature. Pour son édition 2025, il adopte l'identité visuelle commune pour l'Insee et les services statistiques ministériels.

► Des missions pour améliorer les statistiques sur l'emploi public

Dans le rapport 1995/1996, de nouveau, le champ des statistiques est étendu à l'ensemble de la fonction publique. Les versants État et territorial s'appuient sur des travaux de l'Insee et le versant hospitalier s'appuie sur des travaux du service statistique ministériel de la santé³⁰. Toujours dans ce même rapport sont mentionnées une mission de l'inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale (IGAEN) et la mission du Cnis déjà évoquée. La première a vocation à documenter les problèmes de remontées d'informations statistiques en provenance des directions de personnel et de déterminer les causes des insuffisances actuelles.

Ces travaux se traduisent l'année suivante, dans le rapport annuel 1996/1997, par une présentation des préconisations du Cnis et un détail sur les sources existantes. Pour la première fois, également, **les entreprises publiques PTT et France Télécom sont sorties du champ.**

Parmi les préconisations du Cnis sont mises en avant :

- la nécessité d'articuler les nomenclatures entre les versants et avec la PCS³¹ (nomenclature de l'Insee sur les professions et catégories sociales), pour faciliter les comparaisons entre versants, mais aussi avec le secteur privé ;
- la nécessité de refondre la nomenclature des corps, grades et emplois ;
- la publication annuelle d'une synthèse sur l'emploi et les rémunérations, coordonnée par l'Insee.

Il faut attendre le rapport 1998/1999 pour voir une nouvelle évolution dans les statistiques de l'emploi public, avec la **prise en compte des contrats aidés**. L'année suivante, s'il n'y a pas de nouvelle modification du champ de l'emploi public, il faut noter la parution d'une étude intitulée « Séries longues sur l'emploi dans la fonction publique 1990-1998 ». Dans son avant-propos, celle-ci se place dans le cadre des recommandations du Cnis et plus précisément « d'une meilleure diffusion de l'information statistique portant sur l'ensemble de la fonction publique » (Brenot-Ouldali, 2000).

► L'Observatoire de l'emploi public : un nouveau rapport rapidement « ingéré »

À la fin des années 1990, une Délégation interministérielle de la réforme de l'État est créée. Elle succède au comité interministériel pour la réforme de l'État et au Commissariat à la réforme de l'État, et est chargée de produire un rapport annuel. Ce dernier est intégré dans l'édition 1998/1999 du rapport de la DGAFP, alors renommé « La fonction publique et la réforme de l'État » jusqu'à l'édition 2000/2001. Puis ces deux rapports sont dissociés, le rapport annuel 2001/2002 étant consacré aux seules statistiques, avec pour

³⁰ Nommé à l'époque SESI, pour service des statistiques, des études et des systèmes d'information, et remplacé en 1998 par la Drees, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques.

³¹ Voir le lien : <https://www.insee.fr/fr/information/6208292>.

la première fois de courtes analyses des nombreuses figures (tableaux et graphiques) en tête de chaque chapitre : budget, effectifs réels, égalité professionnelle, rémunérations, temps de travail, recrutement, retraites, relations professionnelles, politique sociale et conditions de travail, formation.

En parallèle, comme on l'a évoqué précédemment, un nouvel acteur apparaît : l'Observatoire de l'emploi public. Créé par le décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000³², l'Observatoire a deux missions selon sa secrétaire générale Catherine Zaidman : « La première est d'assurer la transparence sur l'emploi public, la seconde est de favoriser la mise en place de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) [...]. Il ne s'agit pas d'une structure de négociation mais d'une structure de concertation, [...]. Il établit tous les ans un rapport [qui] présente des données sur la fonction publique selon différents concepts (juridique et économique) et procède à des analyses sur l'emploi public » (Zaidman, 2007).

Comme on peut le constater, les rapports sur la fonction publique et sa réforme se multiplient. À cette époque, le SSM FP contribue à la fois au rapport annuel de la DGAFP et à celui de l'Observatoire de l'emploi public. Mais la situation va rapidement se clarifier. En 2003, le rapport de la DGAFP devient le « Rapport annuel sur la fonction publique » et est sous-titré « Faits et chiffres ». Les statistiques s'étoffent, portent plus souvent sur l'ensemble de la fonction publique, et des séries longues sont intégrées. Le rapport de l'Observatoire est finalement intégré dans l'édition 2006/2007 du rapport de la DGAFP, qui prend alors son titre actuel : Rapport annuel sur l'État de la fonction publique. Enfin, en 2007-2008, la partie « Faits et chiffres » adopte la structure d'aujourd'hui :

- des vues d'ensemble mises à jour annuellement et enrichies au gré des échanges avec les partenaires sociaux et les employeurs ;
- des fiches thématiques (appelées aujourd'hui « données complémentaires »), sous forme de tableaux et graphiques (désormais entièrement dématérialisés), avec la constitution dès que possible de séries longues ;
- des études, parfois regroupées dans un dossier, qui permettent de faire des zooms sur des sujets d'actualité ou innovants.

Finalement, l'Observatoire disparaît en 2012 au profit du Conseil commun de la fonction publique. Celui-ci reprend, parmi ses nombreuses missions, celles attribuées auparavant à l'Observatoire³³.

► Des statistiques qui s'appuient essentiellement sur le système d'information sur les agents des services publics

Le début des années 2010 va permettre de stabiliser le champ et les concepts des statistiques produites sur l'emploi et les rémunérations.

³² Voir les références juridiques en fin d'article.

³³ Voir les références juridiques en fin d'article.

► **Figure 2 - Les employeurs de la fonction publique dans l'économie nationale**

CATÉGORIE JURIDIQUE DE L'EMPLOYEUR ¹ (CODES)	STATUT DE RECRUTEMENT DE DROIT COMMUN DE L'AGENT
	Droit public
Administrations de l'État (71)	Ministères (dont enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat)
	Autorités constitutionnelles ²
	Autorités administratives indépendantes
Collectivités territoriales (72)	Régions, départements, communes ³
Établissements publics administratifs (ÉPA) (73)	• ÉPA nationaux : France Travail, Crous, CNRS, Inra, Inserm, etc.⁴ • Établissements publics locaux d'enseignement, ÉPA des collectivités territoriales, hôpitaux publics, établissements médicosociaux
	Offices publics de l'habitat, caisses de crédit municipal, maisons de retraite publiques, divers ÉPA locaux marchands, Institut de jeunes aveugles/sourds, Hôpital Quinze-Vingts, etc. ⁵
Autres personnes morales de droit administratif (74)	Cercles et foyers des armées
Personnes morales de droit public soumises au droit commercial (4)	
	Office national des forêts
Personnes physiques, sociétés commerciales (1, 2, 3 hors 32, 5, 6)	
Organismes privés spécialisés et groupements de droit privé (8,9)	

1. Voir le lien : <https://www.insee.fr/fr/information/2028129>.

2. Les autorités constitutionnelles sont la présidence de la République, le Conseil constitutionnel, le Conseil économique, social et environnemental, l'Assemblée nationale et le Sénat.

3. La métropole de Lyon est une collectivité territoriale à statut particulier. Néanmoins, elle est classée ici avec les autres métropoles au sein des établissements publics.

4. Crous : Centre régional des œuvres universitaires et scolaires, CNRS : Centre national de la recherche scientifique, INRA : Institut national de la recherche agronomique, Inserm : Institut national de la santé et de la recherche médicale.

 Fonction publique
 Administrations publiques (APU)
 au sens des comptes nationaux

 Fonction publique et administrations publiques (APU)
 au sens des comptes nationaux

STATUT DE RECRUTEMENT DE DROIT COMMUN DE L'AGENT

Droit public particulier ou droit privé à statut

Droit privé

Organismes consulaires, associations syndicales autorisées, associations foncières urbaines ou de remembrement

Caisses nationales du régime général de Sécurité sociale

Groupements d'intérêt public non marchands, groupements de coopération sanitaire, agences départementales d'insertion

Institution de gestion sociale des armées, Institut franco-allemand Saint-Louis, etc.

Cultes d'Alsace-Lorraine

Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Charbon de France, Centre national d'études spatiales, Institut national de l'audiovisuel, Opéra national de Paris, Réunion des musées nationaux, offices de tourisme, etc.

Régie autonome des transports parisiens (RATP)

Grands ports maritimes, Union des groupements d'achats publics, agences françaises de développement, etc.

- La Poste
- Électricité de France (EDF)
- Aéroports de Paris
- Société nationale des chemins de fer français (SNCF)

Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (Safer)

Air France, Orange, France Télévision, Naval Group, GDF Suez, KNDS France⁵, Imprimerie nationale, etc.

Organismes de protection sociale, hôpitaux à but non lucratif, organismes divers d'administration centrale et locale

Mutuelles, comités d'entreprise, organismes professionnels, syndicats de propriétaires, associations et fondations dont le financement n'est pas majoritairement public

5. Y compris la Caisse des dépôts et consignations, assimilée à un ÉPA, mais relevant de la catégorie juridique 74.

6. Industrie de l'armement, anciennement GIAT Industries, puis Nexter.

Lecture : Le périmètre de la fonction publique recouvre les employeurs des catégories juridiques 71 à 73 pour lesquels le statut de recrutement de droit commun est le droit public. Il ne correspond pas strictement à celui des APU. Ainsi, les Offices publics de l'habitat, les Caisses de crédit municipal, etc., sont des ÉPA de la fonction publique, mais ne sont pas des APU.

Tout d'abord, le **périmètre** retenu pour la fonction publique va s'appuyer sur un croisement de la catégorie juridique de l'employeur et du statut de recrutement de droit commun de l'agent public (**figure 2**).

À partir du rapport 2012, le **système d'information sur les agents des services publics** (Siasp), que l'on a déjà brièvement évoqué, permet de produire des informations statistiques sur les trois versants de la fonction publique (**encadré**). Depuis 2022, le Siasp est alimenté principalement par les déclarations sociales nominatives des employeurs (Humbert-Bottin, 2018).

Les **effectifs** sont comptabilisés sur les postes dits « principaux » (au cas où un agent occupe plusieurs emplois), au 31 décembre de l'année décrite, sur le champ France hors Mayotte. L'ensemble des statuts sont suivis à l'exception des bénéficiaires de contrats aidés.

Pour les **rémunérations**, le concept retenu est celui des salaires en équivalent temps plein. Là encore, l'analyse est réalisée au niveau des postes principaux, mais le champ est plus restrictif que pour les emplois : France hors Mayotte, y compris bénéficiaires de contrats aidés, mais hors militaires, assistants maternels et familiaux, apprentis, internes et externes des hôpitaux publics.

Aujourd'hui, il est possible de construire des **séries longues** sur la période 2011-2023, même si l'arrivée de la DSN perturbe la fin des séries.

► **Encadré. Le système d'information sur les agents des services publics**

Le système d'information sur les agents des services publics (Siasp), actualisé chaque année, recense les données sur l'emploi des agents des trois fonctions publiques, dans une dimension nationale mais aussi territoriale. 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. Le tracé de chacun des trois versants s'appuie essentiellement sur la catégorie juridique de l'employeur.

Le Siasp est piloté par l'Insee en collaboration avec l'ensemble des SSM concernés.

Jusqu'au millésime 2021, le Siasp était principalement alimenté par :

- les fichiers mensuels de paie pour la majorité des agents relevant de la fonction publique de l'État,
- le recensement des agents de l'État pour les militaires des armées,
- les déclarations annuelles de données sociales pour les agents relevant des fonctions publiques territoriale et hospitalière, ainsi que les agents d'une partie de la fonction publique de l'État.

Depuis 2017, cependant, une part croissante des données du Siasp provient des déclarations sociales nominatives (DSN), en substitution des autres sources. Enfin, en 2022, conformément au décret n° 2016-611 du 18 mai 2016 fixant les dates limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative^{*}, la quasi-totalité des employeurs de la fonction publique ont basculé leur système de déclaration en DSN. Les employeurs ont pu revoir à cette occasion leurs systèmes d'information et de déclaration, et donc modifier potentiellement leur comportement déclaratif.

Dans ce contexte de changement de sources d'information, l'Insee a engagé une refonte des traitements statistiques réalisés sur l'emploi et les rémunérations des agents de la fonction publique, et en a ajusté les concepts. Le principal changement conceptuel est la prise en compte de la multi-activité des agents dans les secteurs public et privé. Le poste principal au 31 décembre d'un agent est désormais déterminé parmi les postes occupés au 31 décembre dans le public et le privé. Le champ des études sur l'emploi porte sur les postes principaux au 31 décembre.

* Voir les références juridiques en fin d'article.

► Au-delà du RAEFP

L'autre source souvent utilisée par le SSM FP est l'enquête Emploi de l'Insee, en particulier sur le sujet du temps et de l'organisation du travail : durée annuelle de travail, temps partiel, sous-emploi, horaires atypiques, absence pour raison de santé, télétravail. Le SSM mobilise également de façon plus apériodique deux enquêtes de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares)³⁴ : l'enquête Conditions de travail et l'enquête Surveillance médicale des expositions des salariés aux risques professionnels.

Outre le rapport annuel, le SSM FP diffuse ses travaux dans deux collections :

- **Stat Rapides**, pour les « marronniers » (publications récurrentes) sur l'emploi public, la formation, les concours de la FPE, les apprentis, la diffusion d'offres d'emploi sur la plateforme « Choisir le service public », la victimisation des agents publics dans le contexte professionnel, les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes fonctionnaires des ministères et, enfin, l'indice trimestriel du traitement brut de la grille indiciaire ;
- **Point Stat**, pour les études originales comme celles sur les déterminants de la réussite à certains concours de la fonction publique³⁵, le mode de déplacement entre le domicile et le travail des agents publics, le télétravail, les contractuels de la fonction publique, le profil sociodémographique des agents publics, les souhaits concernant la durée de travail et le changement d'emploi, la mobilité départementale (pour ne citer que les publications de la période 2024-2025).

► Une concertation régulière et encadrée pour définir le programme de travail

Les travaux sont donc riches et variés et le SSM FP se présente souvent comme une « mini-Dares » (« mini » au regard de la taille de son département des études et des statistiques). Cependant, ce qui fait l'originalité de ce SSM, c'est le processus particulier de construction de son programme de travail.

Bien sûr, comme tous les partenaires de la statistique publique, il s'attache à mettre en œuvre le programme de moyen terme du Cnis. Mais il a d'autres lieux de concertation entre les producteurs et les utilisateurs. Nous avons vu, ainsi, qu'il échange avec les organisations syndicales et les employeurs au sein de la formation spécialisée du CCFP sur les questions relatives aux évolutions de l'emploi public, à la politique des retraites dans la fonction publique et à la connaissance statistique de la situation, de la rémunération et des pensions des agents publics.

³⁴ La Dares est le SSM au sein du ministère en charge du travail.

³⁵ Depuis 2023, le SSM FP réalise des enquêtes auprès des candidats à certains concours de la fonction publique. Une présentation du dispositif Base Concours et de l'enquête est accessible sur le site du SSM FP : <https://www.fonction-publique.gouv.fr/etudes-statistiques-et-publications/etudes-statistiques/enquetes-et-sources-statistiques>.



Ces échanges sont l'occasion de recueillir les critiques et demandes de ces utilisateurs attentifs, afin d'orienter les nouveaux champs d'investigation ou les sujets à creuser.



Cette instance se réunit deux fois par an : à l'automne, à l'occasion de la diffusion du rapport annuel, et au premier trimestre de chaque année. Ces échanges sont l'occasion de recueillir les critiques et demandes de ces utilisateurs attentifs, afin d'orienter les nouveaux champs d'investigation ou les sujets à creuser. Les ressources du SSM FP étant limitées, c'est l'occasion de faire exprimer les priorités de ces partenaires. Ainsi, parmi les propositions faites début

2025, les partenaires sociaux et employeurs ont privilégié le sujet de la santé. C'est aussi dans cette instance qu'a été discutée la transformation du rapport annuel en publication statistique, avec les conséquences sur l'accès privilégié et la diffusion de ce rapport.

► Une interaction riche et nécessaire avec des fournisseurs de données dispersés

L'autre département du SSM FP, le département de la donnée et des systèmes d'information RH (SIRH), a lui aussi des instances de concertation. En effet, il organise la collecte des données relatives à la formation et aux recrutements, mais aussi, dans un domaine en construction au sein de la FPE, l'ensemble des données relatives aux Bases de données sociales³⁶ des départements ministériels. Dans ce cadre, il travaille en partenariat avec les ministères, ainsi qu'avec la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et le Centre national de gestion (CNG) pour la fonction publique hospitalière, et la direction générale des collectivités locales (DGCL) et la Fédération nationale des centres de gestion (FNCDG) pour la fonction publique territoriale, en particulier sur les sujets liés aux recrutements. Et, bien sûr, il échange avec les organisations syndicales du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État pour la Base de données sociales.

Enfin, ce département assure l'animation de **la feuille de route des SIRH de l'État pour la période 2023-2027**. Celle-ci vise à orienter les travaux des missions ministérielles en charge des SIRH. L'ambition est de mutualiser les outils, de partager des référentiels (afin de faciliter à terme la circulation des données entre ministères), de limiter globalement les coûts des systèmes, de partager les bonnes pratiques et de faciliter le pilotage des ressources humaines. Il s'agit de faciliter la phase dite « d'acquisition » des données administratives (ici les données de gestion RH), et de l'encadrer pour limiter le coût des phases suivantes que sont leur « transformation » et leur « traitement statistique » (Koumarianos et Rivière, 2025)³⁷.

³⁶ Une présentation de ce dispositif est accessible sur le site du SSM FP :

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/etudes-statistiques-et-publications/la-base-de-donnees-sociales-bds>.

³⁷ Voir également l'article de Lamarche et Rivière sur le temps de production des statistiques publiques dans ce numéro.

Les récents travaux menés par l'Insee sur l'usage des données administratives permettront de guider l'action du SSM FP, que ce soit sur la manière de les intégrer dans la production statistique ou de coopérer avec les acteurs pour leur exploitation statistique (ibid.). À terme, la convergence des SIRH facilitera la production de statistiques. Elle ouvrira de nouveaux champs d'exploitation... qui permettront de mieux connaître la fonction publique !

► Fondements juridiques

- Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État. Article 93. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000501099>.
- Ordonnance n° 45-2283 du 9 octobre 1945 relative à la formation, au recrutement et au statut de certaines catégories de fonctionnaires et instituant une direction de la fonction publique et un conseil permanent de l'administration civile. Titre V, article 15, alinéa 2. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000521942>.
- Décret n° 59-210 du 3 février 1959 fixant les attributions de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000305727/2020-10-08/>.
- Décret n° 76-509 du 10 juin 1976 relatif au Conseil supérieur de la fonction publique. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000679175?init=true&page=1&query=76-509&searchField=ALL&tab_selection=all.
- Décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'État et au Commissariat à la réforme de l'État. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000353908/2021-01-10/>.
- Décret n° 98-573 du 8 juillet 1998 modifiant le décret n° 95-1007 du 13 septembre 1995 relatif au comité interministériel pour la réforme de l'État et au commissariat à la réforme de l'État. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000572099>.
- Décret n° 98-574 du 10 juillet 1998 portant création d'un emploi de directeur, adjoint au directeur général de l'administration et de la fonction publique. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000755008?init=true&page=1&query=98-574&searchField=ALL&tab_selection=all.
- Décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000 portant création de l'Observatoire de l'emploi public. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000205916>.
- Décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012 relatif au Conseil commun de la fonction publique. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000025242128>.

- Décret n° 2016-611 du 18 mai 2016 fixant les dates limites pour la transmission obligatoire de la déclaration sociale nominative. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000032542850/2016-09-20/>.
- Décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFSCITA000033670487>.
- Décret n° 2022-1459 du 23 novembre 2022 modifiant le décret n° 2016-1804 du 22 décembre 2016 relatif à la direction générale de l'administration et de la fonction publique et à la politique de ressources humaines dans la fonction publique. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000046591745?init=true&page=1&query=2022-1459&searchField=ALL&tab_selection=all.
- Arrêté du 16 janvier 2007 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000463564>.
- Arrêté du 10 avril 2012 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000025678071/2012-04-13/>.
- Arrêté du 16 mars 2017 relatif à l'organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034208354>.
- Arrêté du 24 novembre 2022 portant organisation de la direction générale de l'administration et de la fonction publique. In : *site de Légifrance*. [en ligne]. [Consulté le 29 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000046600264>.

► Bibliographie

- ANXIONNAZ, Isabelle et MAUREL, Françoise, 2021. Le Conseil national de l'information statistique – La qualité des statistiques passe aussi par la concertation. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. 8 juillet 2021. Insee. N° N6, pp. 123-142. [Consulté le 17 octobre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/information/5398693?sommaire=5398695>.
- BALLU, Françoise, 1995. Le bureau des statistiques de la fonction publique. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Décembre 1995. Insee. N° 75-76, pp. 33-37. [Consulté le 25 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z99gk.r=courrier%20des%20statistiques%201995?rk=42918;4#>.
- BALLU, Françoise et MARTEL, Xavier, 1996. Les nomenclatures de corps, grades et emplois dans la Fonction publique d'État. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Août 1996. Insee. N° 78, pp. 61-64. [Consulté le 25 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z998h.r=courrier%20des%20statistiques%201996?rk=64378;0#>.
- BRENOT-OULDALI, Annie, 1996. Les frontières mouvantes de l'emploi public. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Août 1996. Insee. N° 78, pp. 55-59. [Consulté le 25 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z998h.r=courrier%20des%20statistiques%201996?rk=64378;0#>.
- BRENOT-OULDALI, Annie, 2000. Séries longues sur l'emploi dans la fonction publique 1980-1998. In : *RésulStats*. [en ligne]. DGAFP. [Consulté le 25 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z998h.r=courrier%20des%20statistiques%20ao%C3%BBt%201996?rk=42918;4#>.
- COTTON, Franck et HAAG, Olivier, 2023. L'intégration des données administratives dans un processus statistique – Industrialiser une phase essentielle. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. 30 juin 2023. Insee. N° N9, pp. 104-125. [Consulté le 17 octobre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/information/7635829?sommaire=7635842>.
- DE PERETTI, Gaël, 2024. Un éclairage statistique et réflexif sur les rémunérations dans la fonction publique au prisme du rapport annuel sur l'état de la fonction publique et de ses avatars, séquence « Rémunération et pouvoir d'achat : mise en perspective et pas de côté ». In : *Séminaire « Dialogues autour de la fonction publique : Histoire, sciences sociales et pratiques RH »*, 4 octobre 2024. Sciences Po Paris, Centre d'histoire.
- DE PERETTI, Gaël, 2024. L'emploi public au prisme du rapport annuel sur l'état de la fonction publique. In : *Semaine juridique administration et collectivités territoriales*. 18 novembre 2024. N° 46.
- DIRECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION ET DE LA FONCTION PUBLIQUE, 1975. *Rapport annuel 1975 : principales données statistiques sur la fonction publique*. [en ligne]. [Consulté le 21 octobre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p07j2wr0.r=DGAFP%20rapport%20annuel%201975?rk=21459;2>.

- HUMBERT-BOTTIN, Élisabeth, 2018. La déclaration sociale nominative – Nouvelle référence pour les échanges de données sociales des entreprises vers les administrations. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. 6 décembre 2018. Insee. N° N1, pp. 25-34. [Consulté le 17 octobre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/information/3647025?sommaire=3647035>.
- INSEE, 1977. Liste des services statistiques des ministères, des directions régionales et services régionaux de l'Insee et des services statistiques des départements d'outre-mer. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Janvier 1977. N° 1, p. 37. [Consulté le 25 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z980f.r=courrier%20des%20statistiques%201977?rk=21459;2#>.
- INSEE, 1992a. Nominations. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Juin 1992. N° 61-62, p. 104. [Consulté le 25 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z995g.r=courrier%20des%20statistiques%201992?rk=21459;2#>.
- INSEE, 1992b. Supplément Organigrammes des Services statistiques des ministères. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Novembre 1992. N° 63. [Consulté le 25 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z992f.r=courrier%20des%20statistiques%201992?rk=42918;4#>.
- INSEE, 1996. Dossier Emploi public. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Août 1996. N° 78, pp. 53-64. [Consulté le 26 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z998h.r=courrier%20des%20statistiques%20ao%C3%BBt%201996?rk=42918;4#>.
- INSEE, 2001. Le partage des tâches dans le système statistique public français. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Septembre 2001. N° 98-99, p. 7. [Consulté le 26 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06xt7d5.r=courrier%20des%20statistiques%202001?rk=42918;4#>.
- INSEE, 2008. La statistique au ministère chargé de la fonction publique : interview de Christine Gonzalez-Demichel. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Novembre-décembre 2008. N° 125, pp. 96-98. [Consulté le 26 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06xt47h.r=courrier%20des%20statistiques%202008?rk=64378;0#>.
- KOUMARIANOS, Heïdi et RIVIÈRE, Pascal, 2025. Statistiques fondées sur des données administratives : esquisse d'un cadre général. In : *Document de travail*. [en ligne]. 23 juin 2025. Insee. N° M2025-03. [Consulté le 26 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/8596376>.
- LHUILLIER, Hugues. 1978. La statistique au secrétariat d'Etat à la fonction publique. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Janvier 1978. Insee. N° 5, pp. 53-64. [Consulté le 26 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z97k0.r=courrier%20des%20statistiques%20janvier%201978?rk=85837;2>.

- MARTEL, Xavier. 1995. La micro-informatique au bonheur des statisticiens *in* Le bureau des statistiques de la fonction publique. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Décembre 1995. Insee. N° 75-76, encadré 2, p. 36. [Consulté le 26 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z99gk.r=courrier%20des%20statistiques%201995?rk=42918;4#>.
- MARUANI, Margaret et MERON, Monique, 2012. *Un siècle de travail des femmes en France, 1901-2011*. 18 octobre 2012. La Découverte. 978-2-70714-571-0.
- NEYRET, Guy et PONSOT, Jean-François, 1997. Le dispositif statistique sur les trois fonctions publiques. In : *Rapport de mission*. Cnis. N° 32, janvier 1997. ISBN 2-110-66514-9.
- PONSOT, Jean-François, 1996. Les trois fonctions publiques. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Août 1996. Insee. N° 78, pp. 53-54. [Consulté le 26 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z998h.r=courrier%20des%20statistiques%201996?rk=64378;0#>.
- QUARRÉ, Dominique, 1977. Système d'information sur les agents de l'Etat – opération 1977. In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Janvier 1977. Insee. N° 1, p. 22. [Consulté le 26 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z980f.r=courrier%20des%20statistiques%201977?rk=21459;2#>.
- RUIZ, Émilien, 2013. Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950). In : *portail HAL thèses*. [en ligne]. 19 septembre 2013. École des hautes études en sciences sociales (EHESS). [Consulté le 26 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://theses.hal.science/tel-00863780>.
- RUIZ, Émilien, 2021. *Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française (XIX^e - XXI^e siècle)*. 29 septembre 2021. Fayard. L'épreuve de l'histoire. ISBN 978-2-21372-049-4.
- SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT (SGG), mission des archives. 2024. Archives des services du Premier Ministre, Administration et fonction publique, État thématique des versements conservés aux Archives nationales.
- VOLLE, Michel, 1977. Pourquoi faire l'Histoire de la Statistique ? In : *Courrier des statistiques*. [en ligne]. Janvier 1977. Insee. N° 1, pp. 31-32. [Consulté le 26 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://www.bnsp.insee.fr/ark:/12148/bc6p06z980f.r=courrier%20des%20statistiques%201977?rk=21459;2#>.
- ZAIDMAN, Catherine, 2007. Emploi public en France : état des lieux et perspectives d'évolution. In : *Modernisation des services publics et management social en France et en Allemagne – Sous la direction de Leo Kißler, René Lasserre et Marie-Hélène Pautrat*. [en ligne]. Cirac. Pp. 65-76. [Consulté le 26 septembre 2025]. Disponible à l'adresse : <https://books.openedition.org/cirac/662>.