

1-1 Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Amadou BA, Eva BARADJI, Jonathan DUVAL
DGAFP*

En 2015, plus d'un agent sur cinq qui travaille tout ou partie de l'année dans la fonction publique est contractuel. Cette part, stable depuis cinq ans, est plus élevée dans la FPT (25 %) que dans la FPH (21 %) et la FPE (19 %).

La proportion de contractuels diminue quand le niveau hiérarchique augmente. Dans la FPT, cependant, la part des contractuels et des fonctionnaires par catégorie hiérarchique diffère peu. Le temps partiel est plus présent parmi les contractuels : en 2015, 38 % d'entre eux occupent un emploi à temps partiel contre 16 % des fonctionnaires. Enfin, les contractuels sont nettement moins âgés que les fonctionnaires (37 ans en moyenne contre 45 ans). En particulier, la part des moins de 25 ans y est nettement plus élevée.

En 2011, 300 000 personnes qui ne travaillaient pas dans la fonction publique l'année précédente y travaillent comme contractuels. Ce premier poste dans la fonction publique s'effectue pour 45 % d'entre eux dans la FPT, pour 30 % dans la FPE et pour 25 % dans la FPH. L'observation de leur situation d'emploi chaque fin de trimestre (hors de la fonction publique, contractuel, fonctionnaire, autre statut) jusqu'au dernier trimestre de l'année 2015 met en évidence une multitude de trajectoires différentes.

La période 2011-2015 est la plus longue période d'analyse actuellement possible de l'ensemble des trajectoires des contractuels de la fonction publique. Une classification par appariement optimal appliquée aux 80 000 trajectoires observées fait apparaître sept groupes de trajectoires. La classe des « contrats courts » est caractérisée par des contractuels qui quittent rapidement la fonction publique ou qui y effectuent plusieurs courtes périodes d'activité. Celle des « contrats longs non renouvelés » se caractérise par des contractuels qui cumulent en moyenne 10 à 11 trimestres d'activités généralement consécutifs dans la fonction publique sur la période. Les contractuels de la classe « contrats renouvelés ou en CDI » restent contractuels de leur entrée en 2011 jusqu'au quatrième trimestre 2015 dans leur grande majorité. Apparaissent également trois groupes de trajectoires qui aboutissent à un emploi de fonctionnaire (« fonctionnaire A », « fonctionnaire B » et « fonctionnaire C »). Enfin, le septième groupe de trajectoires réunit des personnes qui, après être entrées comme contractuels en 2011, poursuivent une activité dans la fonction publique sous un autre statut, différent de celui de fonctionnaire (bénéficiaire d'un contrat aidé, professeur de l'enseignement privé sous contrat par exemple).

* Direction générale de l'administration et de la fonction publique – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information (Dessi).

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Chaque versant se distingue par le poids respectif de chaque groupe de trajectoires au sein des entrants dans le versant en 2011. Dans tous les cas, la classe « contrats courts » est la plus importante. Dans la FPT, elle réunit près de la moitié des entrants en 2011 (48 %) et 40 % dans la FPE comme dans la FPH. La deuxième classe en volume est celle des « contrats renouvelés ou en CDI » : un quart des contractuels entrants en 2011 dans la FPE appartient à ce regroupement contre 21 % des contractuels embauchés dans la FPH et 20 % de ceux de la FPT. En revanche, la proportion des « contrats longs non renouvelés » diffère sensiblement selon les versants (19 % des entrants dans la FPE contre 8 % dans la FPT et 7 % dans la FPH). Enfin, avec une part de 30 %, c'est dans la FPH que la proportion des contractuels entrants en 2011 appartenant aux classes de ceux devenant fonctionnaires est la plus élevée. Cette proportion est de 23 % dans la FPT et de seulement 14 % dans la FPE.

Les agents à temps partiel et les jeunes sont légèrement surreprésentés dans la classe des « contrats courts » tandis que le parcours « contrats renouvelés ou en CDI » concerne moins souvent les plus jeunes, surtout dans la FPT. Les contractuels de la classe des « contrats longs non renouvelés » sortent plus rapidement de la fonction publique lorsqu'ils sont issus de la FPE. Les femmes sont relativement plus nombreuses parmi les contractuels titularisés en catégorie A. La classe de ceux devenant fonctionnaires de catégorie B est peu nombreuse et constitue une singularité de certains employeurs. Enfin, près d'un cinquième des entrants dans la FPT et 17 % des entrants dans la FPH appartiennent à la classe des contractuels qui deviennent fonctionnaires de catégorie C contre seulement 3 % des entrants dans la FPE. Quel que soit le versant, les agents âgés de 35 ans et plus en 2011 y sont largement surreprésentés par rapport à l'ensemble des entrants dans le versant.

Les modélisations successives pour les contractuels entrants en 2011 de la probabilité d'être fonctionnaire au 31 décembre de chaque année, de 2011 à 2015 montrent que toutes choses égales par ailleurs, chaque année après leur embauche, les femmes contractuelles sont plus souvent titularisées que les hommes. La probabilité de devenir fonctionnaire la première année après l'embauche est plus faible pour les plus jeunes (moins de 25 ans) et les plus âgés (50 ans et plus), mais globalement décroît avec l'âge. Si, les deux premières années suivant l'embauche, les contractuels entrés en catégorie A ont nettement plus de chances de devenir fonctionnaires que ceux entrés en catégories B et C, c'est le contraire les années suivantes. Enfin le fait de travailler dans la fonction publique et notamment en fin d'année augmente la probabilité de devenir fonctionnaire l'année suivante.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Au cours de l'année, plus d'un agent de la fonction publique sur cinq est contractuel

En application de l'article 4 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant titre II du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, l'administration peut recruter, sur des emplois permanents (au sens budgétaire du terme), des agents sur contrat de droit public.

Ces agents dits contractuels représentent une proportion importante des effectifs de l'ensemble de la fonction publique. Au cours de l'année 2015, leur part, indépendamment de leur durée de présence s'élève à 21,7 % de l'ensemble des agents actifs dans l'année (**Figure D 1-1**)¹. Cette part est stable entre 2011 et 2015, et leur nombre a augmenté de 0,2 % en moyenne par an depuis quatre ans.

Figure D 1-1 : Nombre et répartition des agents contractuels actifs dans l'année dans les trois versants de la fonction publique de 2011 à 2015

	2011		2012		2013		2014		2015	
	Effectifs(1)	Part dans l'effectif total (%)	Effectifs(1)	Part dans l'effectif total (%)	Effectifs(1)	Part dans l'effectif total (%)	Effectifs(1)	Part dans l'effectif total (%)	Effectifs(1)	Part dans l'effectif total (%)
Fonction publique de l'État	488 563	18,7	489 468	18,9	507 179	19,6	502 881	19,5	495 100	19,2
Fonction publique territoriale	520 044	25,7	527 546	25,8	533 698	25,8	530 953	25,4	516 217	24,8
Fonction publique hospitalière	264 487	21,5	266 582	21,5	266 437	21,3	268 266	21,3	269 608	21,4
Ensemble de la fonction publique	1 273 094	21,7	1 283 596	21,9	1 307 314	22,1	1 302 100	22,0	1 280 925	21,7

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger.

(1) Nombre d'agents ayant occupé au moins un emploi actif non annexe dans l'année, hors bénéficiaires de contrats aidés.

C'est dans la FPT que la part des contractuels est la plus élevée. En 2015, ils représentent un quart des effectifs des agents territoriaux ayant été présents au cours de l'année, en légère baisse depuis 2013 (24,8 % en 2015 après 25,4 % en 2014 et 25,8 % en 2013). La FPH emploie quant à elle un peu plus de 20 % d'agents contractuels, une part relativement stable depuis 2011.

Enfin, c'est dans la FPE que la part des contractuels est la plus faible. Ils représentent moins de 20 % des effectifs des agents de l'État dans l'année. L'année 2013 est marquée par une augmentation significative du nombre de contractuels dans la FPE, due essentiellement au recrutement de « contractuels admissibles » au ministère de l'Éducation nationale. Ces « contractuels admissibles » ont été recrutés lors de la session exceptionnelle du concours 2013 et avaient vocation à être titularisés à l'issue des épreuves d'admission qui se déroulaient en juin 2014.

1 La part des contractuels parmi les seuls agents actifs au 31 décembre 2015 est plus faible (17,2 %).

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Encadré 1 : Dispositif réglementaire relatif au recrutement des agents contractuels de droit public

Bien que la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, portant titre I du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, pose le principe de l'occupation des emplois civils permanent par des fonctionnaires (titularisés dans la hiérarchie des grades), le titre II ainsi que les titres III (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) et IV (loi n° 86-33 du 9 janvier 1986) relatifs respectivement à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière, autorisent, par dérogation le recrutement d'agents non titulaires sur contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois années, renouvelable dans la limite d'une durée totale de six années. Si, à l'issue de cette durée de six ans, ces contrats sont reconduits, ils le sont pour une durée indéterminée.

– **Pour répondre à un besoin permanent**, le recours aux agents contractuels mentionnés ci-dessus s'effectue dans deux cas précis :

1°) lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions correspondantes ;

2°) lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifie, mais uniquement pour les emplois relevant de la catégorie A.

– **Pour répondre à un besoin temporaire**, dans le cadre d'un remplacement momentané d'un agent absent, d'une vacance temporaire d'emploi ou encore pour faire face à un accroissement temporaire d'activité. La durée des contrats ne peut excéder douze mois sur une période de dix-huit mois consécutifs (six mois parmi douze mois consécutifs pour un travail saisonnier).

– **comme procédure de prérecrutement de fonctionnaires** (Pacte et travailleurs handicapés notamment).

Conditions de recrutement et d'emploi

À l'exception de la condition de nationalité (française ou européenne), l'agent contractuel doit remplir, comme le fonctionnaire, un certain nombre de conditions générales pour pouvoir être nommé (droits civiques, casier judiciaire, respect des règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, aptitude physique requise pour la fonction, sous réserve de la compensation du handicap).

Les diverses dispositions applicables aux agents contractuels sont précisées dans les décrets n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifiés pour la FPE, n° 88-145 du 15 février 1988 pour la FPT et n° 91-155 du 6 février 1991 pour la FPH. Ces décrets ont pour objet de fixer notamment les règles relatives à la protection sociale des agents sur contrat et de préciser les modalités de durée, de renouvellement ou non du contrat, les conditions et motifs du licenciement.

Devenir fonctionnaire

Le concours constitue le principal mode d'accès au statut de fonctionnaire. Toutefois, certains emplois de catégorie C sont accessibles sans concours, si le statut particulier le prévoit (par exemple, adjoint administratif).

Les agents contractuels peuvent se présenter aux concours internes qui leur sont ouverts sur condition d'ancienneté de service public. Quelquefois, des dispositifs particuliers, *ad hoc*, de nature législative, leur sont proposés pour leur permettre un accès réservé au corps de fonctionnaires.

Depuis 1946, une quinzaine de plans de titularisation se sont succédé. Ces plans ont été mis en place pour répondre aux situations de précarité dans la fonction publique. Le dernier en date — le dispositif dit loi « Sauvadet » instauré par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 — favorise, sur la période 2013 à 2018*, la transformation des CDD de certains agents contractuels en CDI ainsi que l'accès au statut de fonctionnaire. Dans le cadre du plan de titularisation, des recrutements réservés sont organisés par voie d'examens professionnalisés pour les corps et cadres d'emplois de catégorie B ou C, ou *via* une commission de sélection pour l'accès au 1^{er} grade des corps de catégorie C accessible après sélection sur dossier de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) et un oral dans les trois versants et par voie de concours réservés pour les corps de catégorie A dans la FPE.

* Prolongé jusqu'en 2018 par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

D'une manière générale, la proportion de contractuels diminue quand le niveau hiérarchique augmente. Ainsi, tous versants confondus, chez les fonctionnaires 35 % des agents relèvent de la catégorie A contre 21 % chez les contractuels (**Figure D 1-2**). Néanmoins, dans la FPT les répartitions par catégorie hiérarchique des contractuels et des fonctionnaires sont assez proches.

Figure D 1-2 : Caractéristiques des agents actifs dans l'année selon le statut dans les trois versants de la fonction publique au cours de 2015

	Fonction publique de l'État		Fonction publique territoriale		Fonction publique hospitalière		Ensemble de la fonction publique	
	Contractuels	Fonctionnaires	Contractuels	Fonctionnaires	Contractuels	Fonctionnaires	Contractuels	Fonctionnaires
Sexe								
Femmes	58,3	60,4	65,3	58,5	78,4	81,0	65,4	64,1
Hommes	41,7	39,6	34,7	41,5	21,6	19,0	34,6	35,9
Âge								
Moins de 25 ans	12,6	1,6	22,9	0,7	26,1	1,5	19,6	1,3
25 à 29 ans	21,1	5,6	14,9	4,3	21,7	9,2	18,7	5,9
30 à 39 ans	25,7	23,8	21,4	19,2	23,0	25,3	23,4	22,3
40 à 49 ans	20,2	32,6	20,2	32,7	16,2	30,0	19,4	32,1
50 à 59 ans	14,8	28,5	15,6	35,4	10,0	29,9	14,1	31,4
60 ans et plus	5,6	7,9	4,9	7,7	3,1	4,2	4,8	7,0
Catégorie hiérarchique								
A	32,6	65,5	9,5	9,3	19,8	25,4	20,6	35,4
B	27,9	18,9	13,8	14,7	15,8	23,0	19,7	18,2
C	28,2	15,5	72,8	75,9	64,4	51,6	53,8	46,3
Indéterminée	11,2	0,1	3,9	0,1	0,0	0,0	5,9	0,1
Temps partiel								
TP < 50 % et indéterminée	5,9	0,1	14,6	1,2	3,7	0,2	8,9	0,5
TP ≥ 50 %	32,2	10,9	30,5	17,8	18,0	19,9	28,5	15,5
Temps complet	61,9	88,9	54,9	81,0	78,3	79,9	62,5	83,9
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger.

Par ailleurs, parmi les agents contractuels, 38 % occupent un emploi à temps partiel contre 16 % pour les fonctionnaires. L'écart se retrouve dans la FPE et dans la FPT, mais pas dans la FPH où la proportion de contractuels à temps partiel est très proche de celle des fonctionnaires (écart inférieur à 2 points). À partir de l'enquête Emploi de 2013 à 2015, on observe que la proportion varie en fonction du type et de la durée de contrat. Ainsi, moins d'un quart des contractuels en CDI travaille à temps partiel contre 40 % des contractuels en CDD. Cette part atteint 43 % parmi les contractuels embauchés sur un CDD d'une durée inférieure à moins d'un an et décroît à mesure que la durée du contrat augmente (31 % parmi les salariés embauchés pour une durée supérieure à trois ans).

Les contractuels sont nettement plus souvent concernés que les fonctionnaires par le temps partiel subi (Baradji *et al.*, 2016), surtout s'ils sont en CDD. Par ailleurs, alors que la garde d'enfant ou d'un membre de la famille est la raison principale du temps partiel choisi pour les fonctionnaires et pour les contractuels en CDI, pour les contractuels en CDD, c'est plutôt pour suivre des études ou une formation.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Il existe des différences démographiques notables entre les contractuels et les fonctionnaires notamment liées à leur durée d'activité dans la fonction publique. Ainsi les contractuels sont nettement moins âgés que les fonctionnaires : 37 ans en moyenne en 2015 contre 45 ans pour les fonctionnaires. La part des moins de 25 ans y est notamment plus élevée (un agent sur cinq parmi les contractuels contre moins de 2 % des fonctionnaires). À l'inverse, dans l'ensemble de la fonction publique, la proportion des 50 ans et plus est deux fois plus élevée chez les fonctionnaires que chez les contractuels (38,4 % contre 18,9 %).

Dans l'ensemble de la fonction publique, les femmes sont à peine plus présentes parmi les contractuels que parmi les fonctionnaires (66,4 % contre 64,1 %), mais avec des disparités selon le versant. Les contractuels de la FPT comportent ainsi relativement plus de femmes que les fonctionnaires. C'est l'inverse dans la FPE et la FPH.

Encadré 2 : Éléments complémentaires sur les contractuels à partir de l'enquête Emploi

L'enquête Emploi de l'Insee permet d'identifier des caractéristiques des contractuels qui ne figurent pas dans Siasp, lequel repose sur des données administratives.

Dans la fonction publique, 68 % des contractuels en CDD ont un contrat d'une durée inférieure à un an

D'après l'enquête Emploi, de 2013 à 2015, 45 % des contractuels ont un contrat à durée indéterminée (CDI), 55 % un contrat à durée déterminée (CDD). La FPT se distingue des deux autres versants par une proportion de contractuels en CDI plus faible (35 %) et une proportion de CDD plus élevée (65 %).

Une très large majorité des contractuels en CDD ont un contrat de courte durée : 68 % ont un contrat d'une durée inférieure à un an ; près de neuf sur dix dans la FPH, 56 % dans la FPE et 72 % dans la FPT. À l'inverse, 8 % des contractuels ont un contrat d'une durée supérieure à trois ans, 1 % dans la FPH, 5 % dans la FPT et 15 % dans la FPE.

Des contractuels plus souvent non diplômés dans l'ensemble de la fonction publique, mais aussi plus souvent détenteur d'un diplôme de niveau Bac + 3 ou plus dans les versants hospitalier et territorial

La part des non-diplômés est deux fois plus élevée parmi les contractuels que chez les fonctionnaires (6 % contre 3 %) et celle des agents dont le diplôme le plus élevé est le baccalauréat est dans une moindre mesure plus élevée parmi les contractuels (13 % contre 11 % parmi les fonctionnaires), notamment parmi ceux ayant un CDD de courte durée (16 %).

Pour autant, les salariés titulaires d'un diplôme inférieur au Bac sont au contraire proportionnellement moins nombreux parmi les contractuels (16 % contre 18 % parmi les fonctionnaires) quel que soit le versant. C'est également le cas des salariés ayant un diplôme de niveau Bac à Bac + 2 dans la FPT (12 % contre 14 % parmi les fonctionnaires) et surtout dans la FPH, où 16 % des contractuels ont un diplôme de ce niveau, soit moins de la moitié que parmi les fonctionnaires (35 %). Dans le versant hospitalier, les infirmiers contribuent fortement au poids des fonctionnaires dans cette catégorie : 59 % des fonctionnaires ayant un diplôme Bac à Bac + 2 exercent cette profession (contre 30 % de leurs homologues contractuels). Il s'agit vraisemblablement des infirmiers ayant obtenu leur diplôme avant la mise en application du décret du 23 septembre 2010 relatif à la délivrance du grade de licence aux titulaires du diplôme d'État d'infirmier.

Plus d'un quart des contractuels en CDD de moins d'un an souhaite changer d'emploi

Parmi les contractuels, 15 % déclarent souhaiter avoir un emploi en plus ou en remplacement de leur travail actuel. Cette part atteint 27 % parmi les salariés ayant un contrat d'une durée inférieure à un an et diminue quand la durée du contrat augmente (21 % parmi les CDD d'une durée supérieure à trois ans).

Le souhait d'avoir des revenus plus conséquents et celui d'avoir un emploi stable sont les principales motivations déclarées par les contractuels (raisons invoquées par respectivement 28 % et 18 % des contractuels désirant un autre emploi).

La faible proportion des salariés en CDI souhaitant avoir un autre emploi (8 %) est proche de celle des fonctionnaires (6 %). Comme les fonctionnaires et dans des proportions quasi identiques, les principales raisons évoquées sont le désir d'augmenter ses revenus (plus d'un tiers) et le désir d'avoir un emploi plus intéressant (14 %). La même tendance est observée dans le secteur privé où plus d'un salarié en CDD sur quatre souhaite changer d'emploi contre 10 % de ceux employés en CDI.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Les contractuels ont une très grande diversité de parcours

L'importance des flux d'entrée et de sortie des contractuels (voir **Vue emploi, Figure V 1-14**), traduisant dans les statistiques usuelles un taux de turn-over élevé ainsi que l'importance du recours au CDD, conduit à s'interroger sur la précarité dans la fonction publique. L'objet de l'étude est donc de caractériser les contractuels en suivant leur parcours dans la fonction publique. Quelle est la proportion de contractuels qui entrent et restent de façon pérenne dans la fonction publique ? Combien alternent périodes hors de la fonction publique et périodes actives sans changer de statut ? Combien accèdent au statut de fonctionnaire ? Etc.

Pour caractériser et quantifier ces différents parcours, on choisit de suivre les contractuels qui entrent dans la fonction publique en 2011 et de les suivre jusqu'à fin 2015 à l'aide de la base SIASP³ (Encadré 3). Dans Siasp 2011, on dénombre pour l'ensemble de la fonction publique 300 000 contractuels entrants, c'est-à-dire qui n'ont pas travaillé dans la fonction publique en 2010. Une partie d'entre eux a pu déjà avoir travaillé dans la fonction publique les années précédentes, le système d'information ne permettant pas de les repérer et de les exclure de l'étude.

Encadré 3 : Champ et méthodologie

Reconstitution des parcours des contractuels dans la fonction publique à partir de Siasp

L'analyse des parcours des contractuels de la fonction publique de la présente étude s'appuie sur le système d'information sur les agents des services publics (Siasp) produit chaque année par l'Insee à partir de données administratives (fichiers mensuels de paie de la direction générale des finances publiques, déclarations annuelles de données sociales principalement). Dans cette étude, cinq années sont mobilisées de 2011 à 2015, soit la période maximale de chaînage autorisée des données.

Le champ est restreint aux postes actifs non annexes de la période. Dans Siasp, le couple formé par un individu (caractérisé par un identifiant) exerçant son activité au sein d'un établissement (caractérisé par son Siret) définit un poste. Ce poste est réputé actif s'il donne lieu à une rémunération d'activité et « non annexe » si cette rémunération et/ou la durée de ce poste sont suffisantes. Un poste correspond au cumul des périodes d'emploi d'un salarié dans un même établissement et les variables (statut, grade, catégorie hiérarchique...) qui le caractérisent sont celles attachées à sa période la plus rémunératrice. Les dates des transitions, comme les changements de statut qui interviennent sans changement d'établissement, ne sont pas connues avec précision dans Siasp. Elles sont imputées à partir des différentes variables disponibles.

Les contractuels dont le parcours est étudié sont les personnes dont le premier poste actif non annexe l'année 2011 est exercé en tant que contractuel. De plus, il s'agit des agents absents du champ de la fonction publique dans Siasp en 2010. Il s'agit donc d'agents entrés dans la fonction publique en tant que contractuels en 2011 et absents l'année précédente. Des agents peuvent avoir travaillé dans la fonction publique les années antérieures, mais ils sont certainement marginaux parmi l'ensemble des entrants, même si on ne peut pas le quantifier*.

Le premier poste est, parmi l'ensemble des postes exercés par un agent, défini comme le poste dont la date de début est la plus ancienne. Si plusieurs postes remplissent ce critère, le premier poste dont la rémunération associée est la plus importante est sélectionné. Pour chacun des 300 000 contractuels ainsi sélectionnés, on reconstitue son parcours dans la fonction publique entre 2011 et 2015. On classe chronologiquement chacun de ses postes actifs non annexes. Pour des raisons techniques propres (puissance et temps de calcul) à la méthode statistique d'analyse des trajectoires mise en œuvre et pour des raisons pratiques, les différents états étudiés (contractuel, fonctionnaire de catégorie A, fonctionnaire de catégorie B, fonctionnaire de catégorie C, autre statut dans la fonction publique, et hors de la fonction publique) correspondent à la situation à la fin de chaque trimestre. La notion de trimestre actif est ainsi employée dans l'ensemble de l'étude pour les agents qui sont présents dans la fonction publique en fin de trimestre.

* Parmi les contractuels présents en 2015 et absents en 2014, 16 % avaient déjà occupé un emploi dans la fonction publique l'une au moins des trois années précédentes.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Analyse des trajectoires par la méthode d'appariement optimal (*optimal matching*)

Très fréquemment mise en œuvre en bio-informatique pour l'analyse des molécules d'ADN, la méthode de l'appariement optimal est un algorithme de mesure de la similarité des séquences qui permet leur classification et la construction d'une typologie. Elle repose sur une mesure de la similarité entre deux séquences en associant des coûts aux opérations élémentaires (insertion, suppression ou substitution d'éléments) pour passer de l'une à l'autre.

Dans notre étude, chaque classe regroupe ainsi les trajectoires les plus ressemblantes les unes par rapport aux autres et les plus différentes par rapport à celles des autres classes. L'analyse a notamment été réalisée à l'aide des bibliothèques TraMineR et WeightedCluster (Studer, 2013) du logiciel libre R (Gabadinho, 2011).

La régression logistique pour raisonner « toutes choses égales par ailleurs »

La régression logistique permet d'étudier l'effet sur une variable d'intérêt de variables de contrôles indépendamment les unes des autres. On parle de raisonnement « toutes choses égales par ailleurs ». L'interprétation causale des estimations des liens entre les variables explicatives et la variable d'intérêt n'est assurée que sous certaines hypothèses.

Dans le cadre de cette étude, cinq régressions logistiques ont été menées pour étudier chaque année entre 2011 et 2015, la probabilité de devenir fonctionnaire année après année des contractuels entrés en 2011. La spécification retenue intègre les variables de contrôle suivantes : sexe, âge, volume de travail l'année précédente, durée d'interruption éventuelle précédant le 1^{er} janvier de l'année ainsi que la quotité de travail, la catégorie hiérarchique, l'employeur, le lieu de fonction du premier poste occupé en 2011.

Ces agents contractuels entrants sont employés majoritairement dans la FPT. Ainsi, 45 % d'entre eux sont des agents territoriaux, 30 % des agents de l'État et 25 % des agents hospitaliers.

Parmi les agents territoriaux, les deux tiers sont recrutés dans les collectivités territoriales, ces dernières représentant les trois quarts de l'emploi territorial (dont 55 % dans les communes comme pour leur part dans l'emploi total des collectivités territoriales) et 33 % dans des EPA locaux (Figure D 1–3). Plus de 40 % de ces entrants travaillent au sein de la filière technique (huit agents sur dix dans cette filière sont des adjoints de deuxième classe). Viennent ensuite la filière « administrative » (17 %) et la filière « animation » (9 %). Dans la FPE, les contractuels entrants se répartissent à raison de 61 % dans les EPA, notamment dans les EPA des ministères de l'Enseignement, et 39 % dans les ministères. En 2011, EPA et ministères compris, près de 70 % de ces contractuels de la FPE sont employés au ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et de la Vie associative et à celui de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. Au ministère de l'Éducation nationale, 49 % des contractuels entrants travaillent dans un EPLE, tandis qu'au ministère de l'Enseignement supérieur ils sont 98 % à travailler au sein d'un EPA du ministère (universités, CNRS...). Les EPA de l'État représentent ainsi 61 % des recrutements de nouveaux contractuels de la FPE en 2011 contre seulement 20 % de l'emploi total du versant.

Enfin, les hôpitaux emploient 82 % des agents contractuels entrants dans la FPH (soit moins que leur part dans l'emploi total de la FPH). Une grande majorité de ces contractuels y est recrutée en tant qu'« agent des services hospitaliers qualifié ». Ils travaillent pour 70 % d'entre eux dans la filière « soignante » qui elle-même réunit en 2011, 63 % de l'ensemble des agents du versant.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Figure D 1-3 : Répartition des contractuels entrants par versant et type d'employeur en 2011⁽¹⁾

		Effectifs entrants	Part (en %)	Part de l'ensemble des agents (en %)
Fonction publique de l'État	Ministères	34 730	39,3	79,9
	EPA	53 673	60,7	20,1
	Total FPE	88 403	100,0	100,0
Fonction publique territoriale	Collectivités territoriales (hors EPCI)	88 067	66,7	75,3
	EPA locaux	43 875	33,3	24,7
	Total FPT	131 942	100,0	100,0
Fonction publique hospitalière	Hôpitaux	61 591	81,9	90,0
	Établissements d'hébergement pour personnes âgées	10 330	13,7	7,1
	Autres établissements médico-sociaux	3 314	4,4	2,9
	Total FPH	75 235	100,0	100,0
Ensemble de la fonction publique		295 580	100,0	100,0

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger.

(1) Le même tableau pour chacune des années 2012 à 2015 figure dans les données complémentaires associées à cet article sur le site www.fonction-publique.gouv.fr

Pour chaque contractuel entrant en 2011, on résume le parcours dans la fonction publique jusqu'en 2015 par un calendrier trimestriel d'activité, chaque trimestre prenant pour valeur le statut d'activité du dernier mois. La longueur de la fenêtre d'étude (cinq ans, soit vingt trimestres), associée à cinq modalités de statut d'activité différentes (hors fonction publique, contractuel, fonctionnaire de catégorie A, fonctionnaire de catégorie B, fonctionnaire de catégorie C, autre statut²), aboutit à une multitude de trajectoires différentes observées, près de 80 000.

Des méthodes statistiques (méthode d'appariement optimal, voir **encadré 3**) permettent de déterminer des groupes de trajectoires, de telle sorte que les trajectoires soient les plus similaires possible à l'intérieur d'un même groupe, mais qu'à l'inverse elles soient les plus différentes possible des trajectoires appartenant aux autres groupes. Ces groupes ainsi constitués permettent de résumer au mieux l'information fournie par la multiplicité des trajectoires qu'il serait sinon impossible d'analyser de façon synthétique.

Afin de mettre en évidence les particularités des différents versants de la fonction publique, des groupes homogènes de trajectoires ont été constitués en distinguant les contractuels selon le versant dans lequel ils effectuent leur premier poste en 2011.

2 La catégorie « autres catégories et statuts » recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants. Y sont également inclus dans cette étude les contrats aidés.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Des parcours similaires d'un versant à l'autre, mais dans des proportions différentes

Sept groupes de trajectoires sont construits pour chaque versant. Le premier groupe, « contrats courts », est constitué de contractuels qui quittent rapidement la fonction publique ou de contractuels qui y effectuent plusieurs courtes périodes d'activité jusqu'en 2015. Quel que soit le versant, ils cumulent en moyenne trois trimestres actifs jusqu'à fin 2015. Le deuxième groupe de trajectoires nommé « contrats longs non renouvelés » rassemble des contractuels entrants de 2011 qui cumulent plusieurs trimestres actifs successifs sous le même statut mais qui ont pour la plupart quitté la fonction publique en 2015. Leur nombre moyen de trimestres actifs est plus important, dix ou onze selon le versant. Un troisième groupe, « contrats renouvelés ou CDI », réunit principalement des contractuels qui ne changent pas de statut pendant la période d'étude et dont tous les trimestres sont actifs à partir de leur entrée dans la fonction publique en 2011.

Enfin, les quatre autres classes sont caractérisées par un changement de statut : les contractuels qui deviennent fonctionnaires d'une part et les contractuels qui continuent à travailler sous un autre statut (militaire, contrat aidé, professeur de l'enseignement privé sous contrat, etc.) d'autre part. La méthode distingue d'elle-même les trois catégories hiérarchiques (A, B et C) du fait de caractéristiques propres à chaque groupe en termes de parcours.

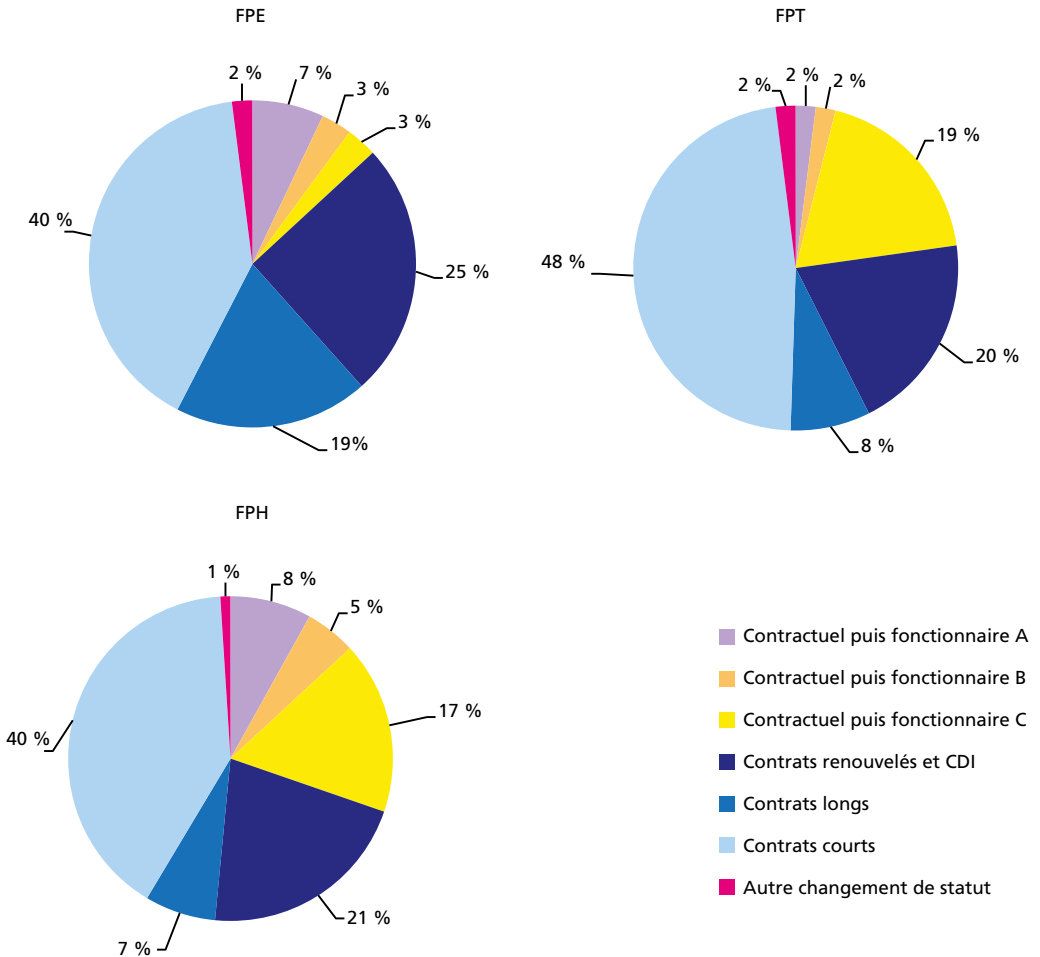
Chaque versant se distingue par le poids respectif de chaque groupe de trajectoires au sein des entrants dans le versant en 2011 (**Figure D 1-4**). Dans tous les cas, la classe « contrats courts » est la plus importante. Dans la FPT, elle réunit près de la moitié des entrants en 2011 (48 %). Dans la FPE comme dans la FPH, cette proportion est de 40 %. La deuxième classe en volume est celle des « contrats renouvelés ou CDI » : un quart des contractuels entrants en 2011 dans la FPE appartiennent à ce regroupement contre 21 % des contractuels entrants dans la FPH et 20 % des entrants dans la FPT.

En revanche, la proportion des « contrats longs non renouvelés » diffère sensiblement selon les versants. C'est le troisième regroupement en termes d'importance dans la FPE (19 % des entrants), mais seulement le quatrième dans la FPT (8 % des entrants) et le cinquième dans la FPH (7 % des entrants).

C'est dans la FPH que la proportion de contractuels entrants en 2011 qui appartiennent à des classes d'agents devenant fonctionnaires est la plus élevée (30 % des entrants). Cette proportion est de 23 % dans la FPT et de seulement 14 % dans la FPE. La FPT et la FPH ont la particularité de compter un nombre élevé de contractuels qui deviennent fonctionnaires de catégorie C (17 % des entrants dans la FPH et 19 % dans la FPT). Toutefois, dans la FPT, plus de quatre contractuels devenant fonctionnaires sur cinq le sont dans la catégorie C, soit un peu plus que la part de cette catégorie hiérarchique parmi les fonctionnaires de la FPT ; inversement, seuls 9 % des titularisations se font en catégorie B, alors que cette catégorie représente 15 % des emplois de fonctionnaires de la FPT. Dans la FPH, la structure de titularisation est pratiquement à l'image de celle des emplois de fonctionnaires. Dans la FPE, près du quart des contractuels devenant fonctionnaires relèvent des catégories B ou C tandis que la catégorie B représente près de 20 % des fonctionnaires et la catégorie C 16 %. Dans la FPE, le parcours avec changement de statut le plus fréquent est celui qui mène de contractuel à fonctionnaire de catégorie A. Ils représentent 7 % des entrants dans la FPE, soit 54 % des contractuels titularisés pour une catégorie hiérarchique qui regroupe 65 % des emplois de fonctionnaires du versant. Dans la FPH, 8 % des contractuels entrants suivent également ce parcours contre seulement 2 % des entrants dans la FPT.

Les contractuels dans la fonction publique :
une grande diversité de parcours

Figure D 1-4 : Répartition par classes des contractuels entrants en 2011 dans chaque versant



Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d’information.

Champ : Ensemble des agents absents en 2010, dont le premier poste dans la fonction publique en 2011 est occupé en tant que contractuel.

Les agents à temps partiel et les jeunes sont légèrement surreprésentés parmi les « contrats courts »

Dans chaque versant, le groupe des contractuels qui cumulent un petit nombre de trimestres actifs se distingue peu en sexe et en âge de l’ensemble des autres contractuels entrants. Tout juste peut-on noter que les moins de 25 ans au moment de leur entrée en 2011 y sont surreprésentés dans la FPT et dans une moindre mesure dans la FPH. On note également une légère surreprésentation commune à tous les versants des entrants dont le premier poste est de catégorie C. Les entrants sur un poste à temps complet y sont également légèrement sous-représentés.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

En raison du poids de la classe dans chacun des versants, la répartition des entrants de la classe selon le ministère de tutelle du premier poste dans la FPE ou selon la filière d'appartenance de celui-ci dans la FPT et la FPH suit peu ou prou la répartition globale des entrants dans le versant. Néanmoins, la répartition des entrants des ministères par classe d'entrants diffère. Ainsi dans la FPE, 61 % des entrants au ministère de l'Écologie appartiennent à la classe des contrats courts contre seulement 27 % des entrants au ministère de l'Intérieur. Dans la FPT, ce sont les contractuels de la filière « sportive » qui ont la plus forte proportion de leurs entrants dans cette classe (67 %) et les contractuels entrant dans la filière « médico-sociale » qui ont la plus faible (38 %). Enfin dans la FPH, la proportion d'entrants dans cette classe est près de deux fois plus importante dans la filière « technique ouvrière » que dans la filière « médicoteknique » (47 % contre 25 %).

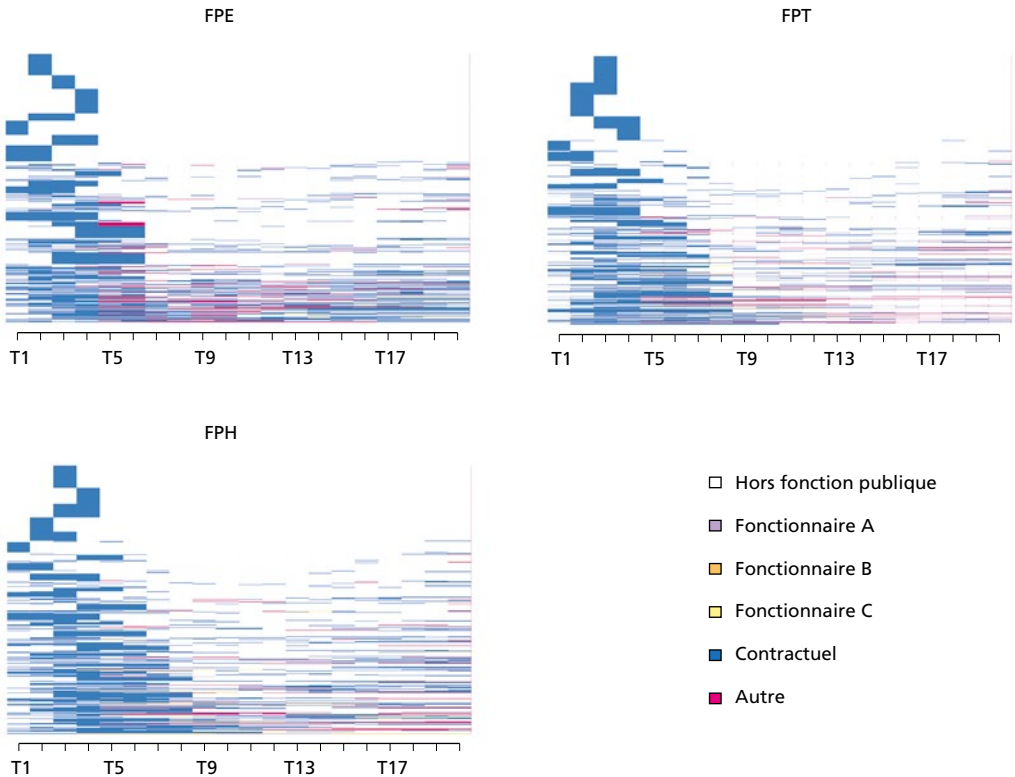
Dans la FPE, le premier emploi de ces contractuels est dans 44 % des cas un emploi d'agent administratif et dans 19 % des cas un emploi de surveillant ou d'aide-éducateur des établissements d'enseignement. Dans la FPT, les cadres d'emplois d'adjoint technique territorial, d'adjoint territorial d'animation et d'adjoint administratif territorial réunissent 51 % des entrants de cette classe. Enfin, dans la FPH, 37 % des agents de la classe ont été recrutés en 2011 sur des postes d'agent de service hospitalier et 13 % sur des postes d'aide-soignant.

La **figure D 1-5** présente l'ensemble des parcours des groupements « contrats courts » de chaque versant. Plus le parcours représenté est situé en haut du graphique, plus il est représentatif de la classe. À l'inverse, un parcours représenté en bas du graphique peut être plus proche de trajectoires appartenant à un autre regroupement que des autres trajectoires de sa propre classe.

Dans la classe des « contrats courts », la dichotomie des parcours au sein de ces regroupements ressort nettement : une partie des contractuels entrants quitte la fonction publique rapidement après y être entré en 2011 sans jamais y revenir pendant la période étudiée, l'autre partie alterne des périodes courtes d'activité et des périodes hors de la fonction publique. Dans la FPE, 62 % des entrants de la classe n'effectuent qu'une seule période d'activité d'en moyenne 2,3 trimestres. Cette proportion est à peine inférieure dans les autres versants (61 % dans la FPT avec une période d'en moyenne 2,7 trimestres et 60 % dans la FPH avec une période d'en moyenne 2,9 trimestres). Environ un quart des contractuels de la classe effectue deux périodes d'activité (de 23 % dans la FPE à 26 % dans la FPH). Le reste, 15 % de cette classe environ, effectue trois périodes d'activités ou plus au cours de la période 2011-2015. Dans la FPE, ces contractuels « intermittents » sont en moyenne plus âgés en 2011 que le reste des contractuels de la classe (36 % ont plus de 35 ans contre seulement 28 % dans l'ensemble de la classe) et occupent à 66 % des postes d'agents administratifs.

Les contractuels dans la fonction publique :
une grande diversité de parcours

Figure D 1-5 : Parcours des contractuels entrés en 2011 de la classe « contrats courts » de chacun des versants



Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Lecture : Chaque ligne représente le parcours d'un contractuel entré en 2011 dans l'un des versants de la fonction publique. Plus la ligne est située en haut du graphique, plus l'individu est représentatif de la classe. Ainsi, par exemple, l'individu le plus représentatif de la classe des « contrats courts » dans la FPE a été actif le deuxième trimestre 2011 en tant que contractuel puis est sorti de la fonction publique pendant le reste de la période.

Logiquement, quel que soit le versant, la proportion d'agents encore présents au 31 décembre 2015 est faible. Elle ne dépasse pas 12 % des agents de la classe dans la FPH et n'est que de 7 % dans la FPT (10 % dans la FPE). Les contractuels comptabilisés à cette date effectuent plusieurs périodes d'activité. Une part importante d'entre eux ne travaille plus dans son versant d'origine au 31 décembre 2015 : 26 % de ceux qui ont effectué leur premier poste dans la FPE travaillent dans un autre versant au 31 décembre 2015 (17 % dans la FPT, 9 % dans la FPH). Cette proportion est identique dans la FPH (11 % dans la FPE et 15 % dans la FPT). Enfin, dans la FPT cette proportion est de 54 % (31 % dans la FPE et 23 % dans la FPH). Les agents de la classe toujours actifs au 31 décembre 2015 et qui effectuent leur premier poste dans la FPE cumulent en moyenne sept trimestres d'activité sur l'ensemble de la période. C'est un peu moins quand le premier poste est dans la FPT (six trimestres) et un peu plus quand il est dans la FPH (huit trimestres en moyenne).

De manière générale, le rythme de sortie de la fonction publique est rapide dans la classe. Quel que soit le versant, plus de 40 % des entrants dans la classe n'ont plus aucun trimestre actif à partir du premier trimestre 2012 (et jusqu'à 47 % dans la FPE). Cette proportion monte à près de 70 % à partir du premier trimestre 2013 (voir Figure D 1-6).

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Figure D 1-6 : Taux de sortie par an des contractuels entrés en 2011 appartenant à la classe des « contrats courts », par versant

[en %]

	Hors fonction publique du T1 2012 au T4 2015	Hors fonction publique du T1 2013 au T4 2015	Hors fonction publique du T1 2014 au T4 2015	Hors fonction publique du T1 2015 au T4 2015	Hors fonction publique au 31/12/2015
FPE	47	71	78	84	90
FPT	46	71	79	86	93
FPH	41	67	77	83	88

Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Lecture : 47 % des contractuels de la classe « contrats courts » dans la FPE n'ont plus de trimestre actif à partir du 1^{er} trimestre 2012

Nota bene : Les taux de sortie pourraient être différents si la fenêtre d'observation était prolongée, une personne pouvant reprendre un poste dans la fonction publique plusieurs années après l'avoir quittée.

Enfin, on observe également la présence de contractuels qui ont un ou plusieurs trimestres d'activité sous un autre statut que celui de contractuel ou de fonctionnaire, particulièrement dans la FPE. Cela concerne en effet 10 % des contractuels de la classe dans la FPE (contre 7 % dans la FPT et 5 % dans la FPH). Dans la FPE et la FPT, ils bénéficient dans leur très large majorité d'un contrat aidé. Dans la FPH, on les retrouve majoritairement dans la catégorie des « autres catégories et statuts ».

Les « contrats renouvelés ou en CDI » concernent moins souvent les plus jeunes, surtout dans la FPT

À l'inverse des contractuels de la classe « contrats courts », on trouve une classe de contractuels au parcours d'activité plus linéaire, une grande partie d'entre eux restant contractuel sans interruption jusqu'au quatrième trimestre 2015. Deuxième en importance dans l'ensemble des versants, les femmes y sont surreprésentées dans la FPT (70 % contre 63 % parmi l'ensemble des entrants dans le versant). Les moins de 25 ans en 2011 y sont sous-représentés dans tous les versants mais particulièrement dans la FPT où leur proportion dans la classe est de 10 points inférieure à leur proportion parmi les entrants dans le versant.

Dans la FPE, la classe réunit plus d'un tiers des entrants dans les ministères sociaux ou au ministère de l'Intérieur, mais seulement 12 % des contractuels entrants au ministère de la Justice. Dans la FPT, les écarts par filières sont moins importants : entre 25 % pour les entrants dans la filière « culturelle » et 12 % pour la filière « incendie et secours ». Enfin dans la FPH, la filière « soignante » est légèrement sous-représentée (63 % contre 70 % des entrants dans le versant). Seuls 19 % des contractuels entrants dans cette filière appartiennent à cette classe contre 31 % des entrants dans la filière « médicotechnique ».

Comme pour les contrats courts, on retrouve majoritairement des contractuels entrés sur des postes de surveillant ou d'agent administratif dans la FPE, d'adjoint technique, d'animation ou administratif dans la FPT, d'agent de service hospitalier ou d'aide-soignant dans la FPH.

Une moitié des contractuels de la classe n'a qu'une seule période d'activité continue jusqu'au dernier trimestre 2015 (48 % des contractuels entrants dans la FPE, 52 % dans la FPT et jusqu'à 56 % dans la FPH). Parmi eux, une large majorité n'exerce ses fonctions que dans un seul établissement (63 % dans la FPE, 78 % dans la FPH et 79 % dans la FPT). Cette observation justifie le nom donné à cette classe. En dépit des limites liées aux données (un trimestre actif n'équivaut pas à une activité continue pendant les trois mois par exemple), on peut sans se tromper affirmer que les contractuels entrés sur leur poste en 2011 avec des contrats longs se retrouvent bien dans cette

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

classe. La durée d'un CDD dans la fonction publique étant limitée à trois voire éventuellement quatre années, une partie de ces contractuels a par ailleurs connu soit un renouvellement de son contrat, soit un nouveau contrat pendant la période.

Savoir si un contrat est en CDD ou en CDI n'est possible que pour la FPT ou la FPH dans Siasp (voir **encadré 4**). Les contractuels bénéficiant d'un CDI fin 2015 et entrés en 2011 appartiennent à plus de 80 % à cette classe dans la FPT, et à près de 95 % dans la FPH. Ils représentent environ 10 % des contractuels de la classe présents à cette date dans la FPT et plus du tiers dans la FPH. Une partie de ces contractuels en CDI a vu son CDD commuter en CDI, même si la fenêtre d'étude n'est pas assez longue pour observer des transformations obligatoires de CDD en CDI au bout de six années. L'autre partie de ces contractuels a pu être embauchée directement en CDI. Les bénéficiaires de CDI qui ne font pas partie de la classe ont par exemple connu au cours de la période une interruption longue avant d'être à nouveau recrutés en CDI ce qui peut conduire à les regrouper avec les « contrats courts », selon le processus de classement.

Encadré 4 : Les types de contrats dans la fonction publique territoriale et hospitalière

Dans la fonction publique, la majorité des contractuels est recrutée en CDD mais peut basculer sur un CDI sous certaines conditions (voir Encadré 1). Dans Siasp, qui constitue la référence pour le recensement des agents publics, on ne distingue pas les types de contrats dans la fonction publique de l'État. En effet, ce fichier est alimenté par deux principales sources d'information. L'une est issue des fichiers mensuels de paie de l'État pour les agents relevant de la FPE. Pour ceux relevant de la FPT et de la FPH, les données sont issues des déclarations annuelles de données sociales (DADS) qui permettent de préciser la nature des contrats (CDD, CDI...) des agents de ces deux versants. Parmi les contractuels entrés dans la fonction publique en 2011, seuls 6,5 % sont recrutés directement en CDI dans la FPT et 11,1 % dans la FPH.

Dans la FPT, les agents embauchés directement en CDI sont plus nombreux dans les filières « administrative » et « technique » : ils représentent respectivement 18,7 % et 39,9 % de l'effectif total des agents en contrat de durée indéterminée dans ce versant.

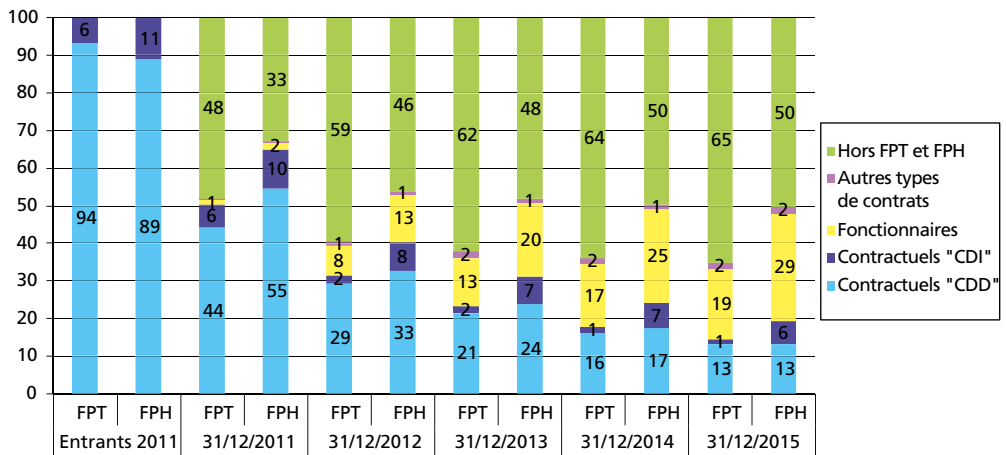
Dans la FPH, les entrants contractuels directement recrutés en « CDI » sont largement majoritaires dans la filière « soignante » : ils représentent 7 agents sur 10 parmi les contractuels entrants en CDI dans ce versant. Il s'agit principalement d'infirmiers, d'aides-soignants et d'agents de service hospitaliers.

Au fil des années (voir **Figure E 3-1**), la proportion de contrats à durée déterminée chute. Seuls 13 % des contractuels entrés en 2011 sont encore sous ce contrat en 2015 dans la FPT et 14 % dans la FPH. Enfin, alors que la proportion d'agents qui deviennent fonctionnaires ou sortent de la fonction publique augmente, celle d'agents en CDI baisse dans la FPT et dans une moindre mesure dans la FPH pour atteindre respectivement 1 % et 6 % en 2015. Or, les contrats à durée déterminée sont d'une durée maximale de trois ans, renouvelables dans la limite d'une durée maximale de six ans. À l'issue de cette durée, ces contrats ne peuvent être reconduits que pour une durée indéterminée, ce qui explique qu'il n'y a pratiquement pas de transformation de CDD en CDI sur la période, lesquels interviendront au-delà de l'horizon de la présente étude.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Figure E 3-1 : Situation au 31 décembre des contractuels entrés en 2011 dans la fonction publique territoriale et hospitalière

[en %]



Source : Siasp, Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information

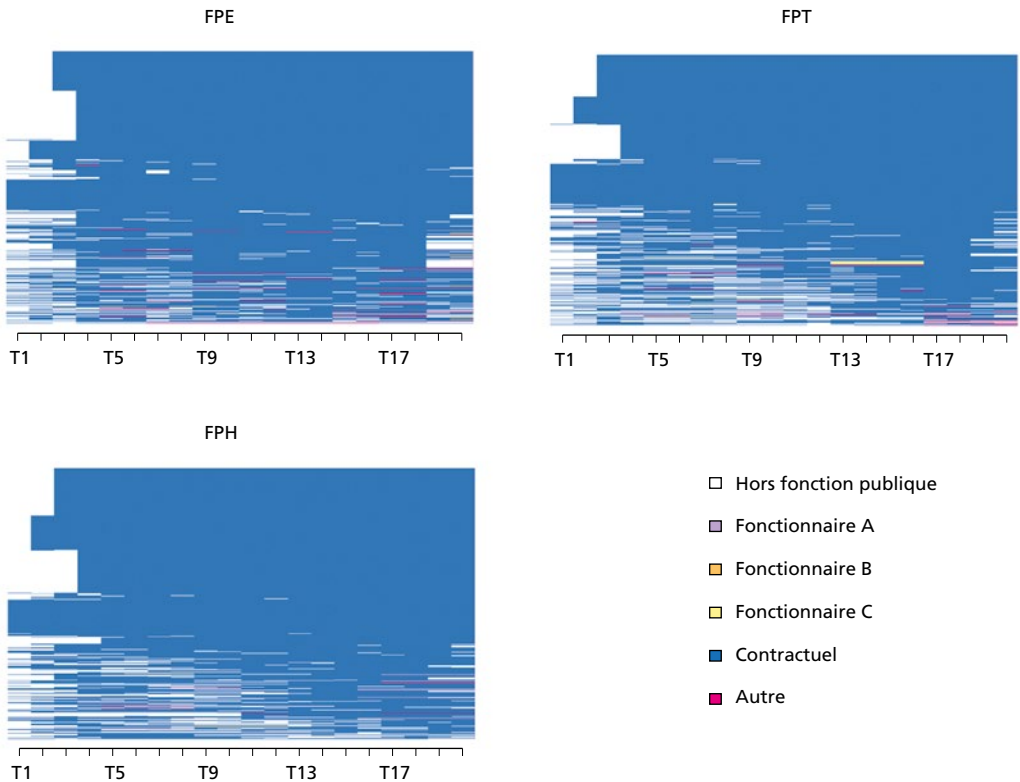
Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger.

Lecture : À leur embauche, 11 % des contractuels entrés en 2011 dans la FPH étaient en CDI et 89 % en CDD. Fin 2015, parmi ceux encore présents dans la FPH, 6 % étaient contractuels en CDI, 13 % en CDD et 29 % étaient devenus fonctionnaires.

De manière générale, dans la classe, une forte proportion des agents est toujours comptabilisée parmi les effectifs au 31 décembre 2015 (Figure D 1-7). Cette proportion est de 84 % dans la FPE, de 87 % dans la FPT et même de 91 % dans la FPH.

Les contractuels dans la fonction publique :
une grande diversité de parcours

Figure D 1-7 : Parcours des contractuels de la classe « contrats renouvelés et CDI » de chacun des versants



Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d’information.

Lecture : Chaque ligne représente le parcours d’un contractuel entré en 2011 dans l’un des versants de la fonction publique. Plus la ligne est située en haut du graphique, plus l’individu est représentatif de la classe. Ainsi, par exemple, l’individu le plus représentatif de la classe des « CDI/contrats renouvelés » dans la FPE a été actif en tant que contractuel toute la période 2011-2015 à partir du troisième trimestre. Auparavant, il était en dehors de la fonction publique.

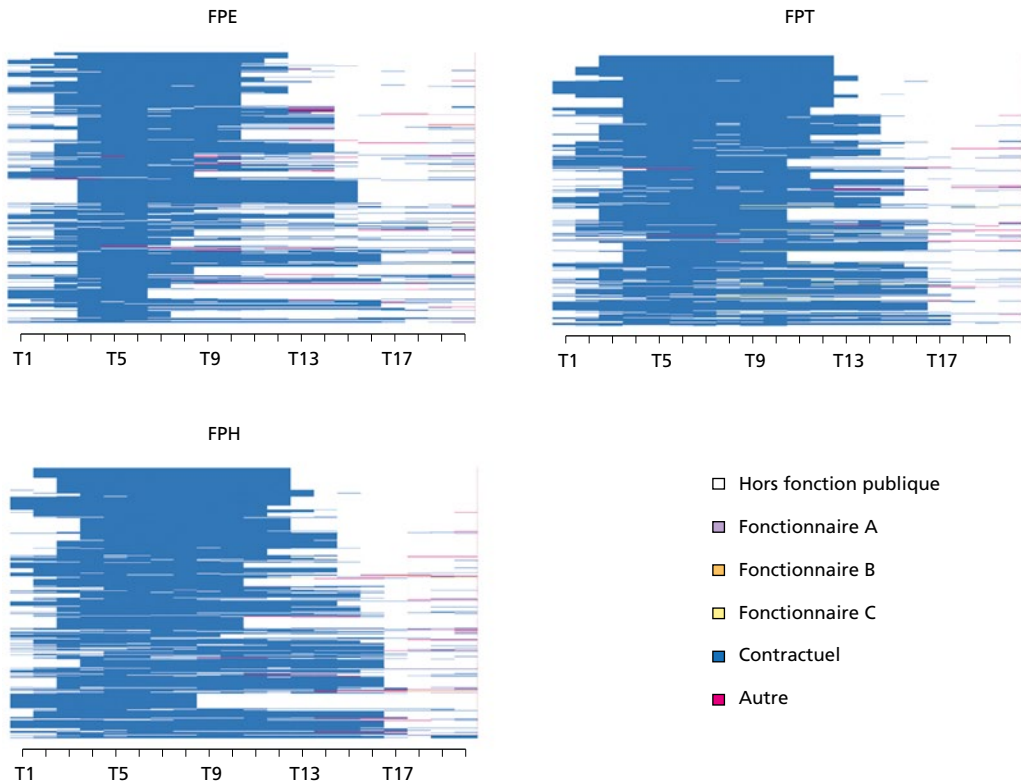
Cette classe comporte également une proportion importante de contractuels qui ont effectué deux périodes d’activité distinctes (26 % dans la FPH et 27 % dans les deux autres versants). Le reste des contractuels (12 % à 15 % selon le versant) a effectué au moins trois périodes d’activités distinctes. La présence dans cette classe de ces contractuels tient à leur nombre important de trimestres actifs – treize pour les contractuels de la classe qui ont au moins trois périodes d’activité distinctes dans la FPH et dans la FPT et quinze dans la FPE – et à la faible durée de leurs périodes d’interruption.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Les contrats à durée déterminée longs non renouvelés : une spécificité de la FPE

Entre ces deux classes, il existe dans chaque versant une classe intermédiaire de contractuels entrés en 2011 qui travaillent dans la fonction publique pendant en moyenne onze trimestres (dix dans la FPE) entre 2011 et 2015. L'importance de cette classe parmi les entrants de la FPE (19 %) est une spécificité du versant. Les contractuels de cette classe se distinguent par un nombre moyen de 10 à 11 trimestres d'activité et par leur proportion importante à n'avoir qu'une seule période d'activité (61 % dans la FPE, 60 % dans la FPT, 59 % dans la FPH) [Figure D 1-8]. Il s'agit donc essentiellement de contractuels entrés dans la fonction publique en 2011 avec un contrat à durée déterminée d'une durée de deux à trois ans, non renouvelé.

Figure D 1-8 : Parcours des contractuels de la classe « contrats longs non renouvelés » de chacun des versants.



Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Lecture : Chaque ligne représente le parcours d'un contractuel entré en 2011 dans l'un des versants de la fonction publique. Plus la ligne est située en haut du graphique, plus l'individu est représentatif de la classe. Ainsi, par exemple, l'individu le plus représentatif de la classe des « contrats longs non renouvelés » dans la FPE a été actif en tant que contractuel de son entrée dans la fonction publique au T3 2011 jusqu'au T4 2013. Il quitte ensuite la fonction publique.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Comme dans les classes précédentes, le profil par sexe et par âge varie peu par rapport à la répartition de l'ensemble des entrants et ceci pour chaque versant. Néanmoins, dans la FPE, versant dans lequel cette classe est la plus importante, la proportion de femmes y est plus faible (55 % contre 60 %) et la part des 25-34 ans plus élevée (46 % contre 40 %). Dans ce versant, la classe se caractérise par la surreprésentation de contractuels employés en 2011 par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche comme l'illustre la présence importante de professeurs et de maîtres de conférences (12 %). Les agents de catégorie A y sont par conséquent relativement plus nombreux (36 % des agents de la classe contre 22 % des entrants dans le versant). Parmi les autres professions les plus représentées, on retrouve comme précédemment des surveillants et aides-éducateurs des établissements d'enseignement (27 %) et des agents administratifs de l'État (22 %). Dans les deux autres versants, les répartitions par filière et par catégorie hiérarchique au sein de la classe montrent peu de différences avec l'ensemble de leurs entrants. Par ailleurs, les principaux emplois dans ces classes sont les mêmes que dans les classes précédentes : adjoint technique, d'animation ou administratif dans la FPT, agent de service hospitalier ou aide-soignant dans la FPH).

Rares sont les cas dans cette classe où à côté de la dominante CDD long interviennent des périodes courtes de présence. Toutefois, dans la FPH et la FPT, respectivement 8 % et 5 % des contractuels de la classe sont toujours présents au 31 décembre 2015. Dans la FPE, cette proportion est de 10 %, à égalité avec le taux de présence en fin de période des contractuels de la classe « contrats courts ».

L'observation des taux de sortie par année (**Figure D 1-9**) met en évidence une sortie plus rapide des contractuels de la classe dans la FPE. Ainsi, si tous les contractuels de la classe, tous versants confondus, ont au moins un trimestre d'activité en 2012, ils sont déjà 19 % parmi ceux entrés dans la FPE à ne plus avoir aucun trimestre actif dès 2013, alors que ceux qui ont été embauchés dans la FPT sont encore tous présents et que cette sortie anticipée ne concerne que 6 % des contractuels de la classe dans la FPH. Dans la FPE, cette particularité peut s'expliquer par le fait que 69 % des sortants de 2013 ont pour employeur en 2011 le ministère de l'Éducation nationale ou le ministère de l'Enseignement supérieur avec certainement un contrat de travail lié au calendrier scolaire.

Figure D 1-9 : Rythme de sortie de la fonction publique dans la classe « contrats longs non renouvelés »

[en %]

	Hors fonction publique du T1 2012 au T4 2015	Hors fonction publique du T1 2013 au T4 2015	Hors fonction publique du T1 2014 au T4 2015	Hors fonction publique du T1 2015 au T4 2015	Hors fonction publique au 31/12/2015
FPE	0	19	47	83	90
FPT	0	0	42	87	95
FPH	0	6	41	85	92

Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Lecture : 19 % des contractuels de la classe « contrats longs » dans la FPE n'ont plus de trimestre actif à partir du premier trimestre 2013.

Dans cette étude, le terme « titularisation » est utilisé indifféremment pour qualifier le changement de statut d'un contractuel qui intègre un corps ou un cadre d'emploi de la fonction publique par concours externe ou interne ou par examen professionnel réservé. Parmi l'ensemble des contractuels entrés en 2011, plus de la moitié ne sont plus dans la fonction publique deux ans après, mais 13 % sont devenus fonctionnaires (20 % fin 2015). Les titularisations sont plus fréquentes parmi les contractuels entrés en 2011 dans la FPH (19 % après deux ans, 28 % fin 2015) que pour ceux embauchés dans la FPT (12 % après deux ans, 19 % fin 2015) et dans la FPE (9 % après deux ans, 15 % fin 2015). Généralement, les titularisations sont plus rapides dans la FPE

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

et dans une moindre mesure dans la FPH que dans la FPT. Elles s'accompagnent plus souvent de changements d'établissements et sont précédées par davantage d'interruptions dans la FPE.

L'information sur le diplôme des contractuels, qui conditionne en partie la catégorie hiérarchique des concours auxquels ils peuvent s'inscrire pour devenir fonctionnaires, n'est pas disponible dans Siasp. Par contre, le niveau hiérarchique de leur emploi de contractuel à l'entrée est généralement connu. Ainsi, 14 % des contractuels entrés en 2011 étaient en catégorie A, 21 % en catégorie B et 65 % en catégorie C, avec des différences marquées par versant. La FPE se caractérise par une proportion relativement équilibrée des trois catégories hiérarchiques dans ses recrutements de contractuels (29 % en A, 41 % en B et 30 % en C hors catégories indéterminées), alors que dans la FPH et encore plus dans la FPT les recrutements de contractuels de catégorie A sont très minoritaires (13 % en A, 15 % en B et 72 % en C dans la FPH et 6 % en A, 12 % en B et 82 % en C dans la FPT).

Parmi les contractuels embauchés en 2011 qui sont fonctionnaires fin 2015, la majorité d'entre eux sont dans la même catégorie hiérarchique qu'à leur entrée en 2011. C'est notamment le cas pour ceux devenus fonctionnaires de catégorie C fin 2015, puisque 95 % avaient commencé en tant que contractuels de la même catégorie en 2011. En catégorie B, 73 % des agents titularisés avaient commencé comme contractuel à ce niveau hiérarchique, 5 % étaient initialement en catégorie A et 22 % en catégorie C. Mais en catégorie A, seuls 58 % étaient également dans cette catégorie hiérarchique à leur embauche contre 25 % en B et 11 % en C. Il peut notamment s'agir d'agents qui étaient surqualifiés à leur embauche ou qui ont passé des diplômes depuis.

L'analyse par versant fait ressortir des spécificités. Ainsi, parmi les titularisations en catégorie C dans la FPE, 36 % avaient été embauchés à un niveau supérieur en tant que contractuels (27 % en B et 9 % en A), traduisant un déclassement de ces agents qui sont probablement devenus fonctionnaires *via* des concours de niveau inférieur à ce que leur diplôme autorise. Dans la FPT et la FPH, plus de 95 % des contractuels devenus fonctionnaires de catégorie C étaient déjà à ce niveau hiérarchique à leur embauche.

Les contractuels initialement en catégorie C sont relativement nombreux parmi les titularisés en catégorie B dans la FPE (35 %) et dans la FPT (23 %), alors que dans la FPH ils ne sont que 10 %.

Enfin, les titularisés de catégorie A étaient presque à parts égales en catégories A (47 %) et B (41 %) à leur embauche en contractuel dans la FPE, et majoritairement en catégorie A dans la FPH (72 %).

La seule observation des trajectoires permet de distinguer assez nettement les titularisations dans une catégorie hiérarchique donnée.

Les femmes relativement plus nombreuses parmi les contractuels titularisés en catégorie A

Pour 7 % des entrants dans la FPH comme contractuel en 2011, et 8 % des entrants dans la FPE, la poursuite de carrière s'effectue comme fonctionnaire de catégorie A et ce, pour la quasi-totalité dans le même versant que le versant d'entrée (97 % des cas dans la FPH, 98 % dans la FPE). Dans la FPT, ce type de parcours existe également, mais il est beaucoup plus marginal, il ne concerne que 2 % des entrants dans le versant.

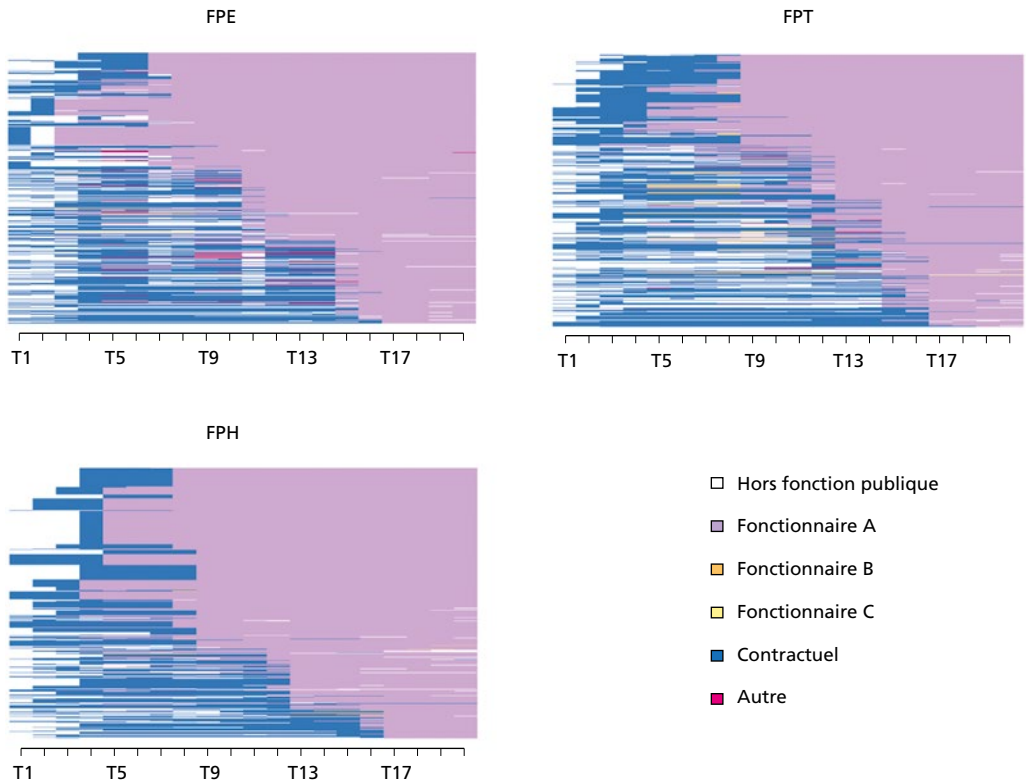
Quel que soit le versant, la classe est largement plus féminisée que l'ensemble des entrants (69 % contre 60 % dans la FPE, 71 % contre 63 % dans la FPT et 86 % contre 79 % dans la FPH). C'est également un groupe de contractuels plus jeunes, notamment dans la FPH où les moins de 25 ans représentent 55 % de l'effectif de la classe.

Dans la FPE, le ministère de l'Éducation nationale, déjà principal ministère de l'ensemble des entrants en 2011, est très surreprésenté. Près de 70 % des contractuels de la classe sont entrés dans la fonction publique par ce ministère. Ceci explique la nature des professions exercées fin 2015 par les contractuels ayant suivi ce parcours : ils sont notamment professeurs des écoles (34 %),

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

professeurs certifiés (24 %) ou encore professeurs de lycée professionnel (7 %). Seuls 12 % des contractuels de la classe entrés en 2011 au ministère de l'Éducation nationale exerçaient déjà des fonctions de professeur. Ils y exerçaient plus fréquemment des emplois d'agent administratif pour 56 % d'entre eux ou de surveillant et aide-éducateur pour 24 %. Néanmoins, des incertitudes liées à la caractérisation des emplois de contractuels dans la FPE permettent de penser qu'une partie des contractuels classés comme agents administratifs au ministère de l'Éducation nationale exerçait en fait des missions d'enseignement. Enfin, parmi les contractuels de la classe effectuant leur premier poste dans le versant dans un autre ministère que celui de l'enseignement⁵, ils sont 27 % à travailler au ministère de l'Éducation nationale en 2015. Dans la FPH, les contractuels de la classe entrent quasi exclusivement dans la filière « soignante » (96 %). Ils y exercent des fonctions d'infirmier (76 %) ou d'aide-soignant (13 %). Près de 87 % des contractuels de la classe sont titularisés dans le corps des infirmiers en soins généraux.

Figure D 1-10 : Parcours des contractuels titularisés en catégorie A



Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Lecture : Chaque ligne représente le parcours d'un contractuel entré en 2011 dans l'un des versants de la fonction publique. Plus la ligne est située en haut du graphique, plus l'individu est représentatif de la classe. Ainsi, par exemple, l'individu le plus représentatif de la classe des « contractuels titularisés en catégorie A » dans la FPE a été actif en tant que contractuel de son entrée dans la fonction publique jusqu'au T3 2012. À partir du T4 2012 jusqu'au T4 2015, il travaille dans la fonction publique comme fonctionnaire de catégorie A.

5 C'est-à-dire des contractuels qui n'effectuent pas leur premier poste au ministère de l'Éducation nationale, au ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ou dans l'un des EPA sous leur tutelle.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Enfin, dans la FPT, la classe se caractérise par la diversité des postes d'entrée. Ainsi les deux principaux cadres d'emplois dans lesquels les contractuels entrés en 2011 deviennent fonctionnaires de catégorie A réunissent moins de 20 % des contractuels de la classe. Il s'agit des ingénieurs territoriaux (10 % des entrants) et des attachés territoriaux (9 %). Une autre particularité est que le second grade de titularisation est un grade de la FPE. En effet, 14 % des contractuels de la classe sont professeurs des écoles fin 2015, 17 % sont quant à eux attachés territoriaux. Il est cependant difficile de faire une généralité de ces particularismes en raison du faible nombre de personnes concernées (moins de 2 % des entrants dans la FPT) et de l'hétérogénéité des situations.

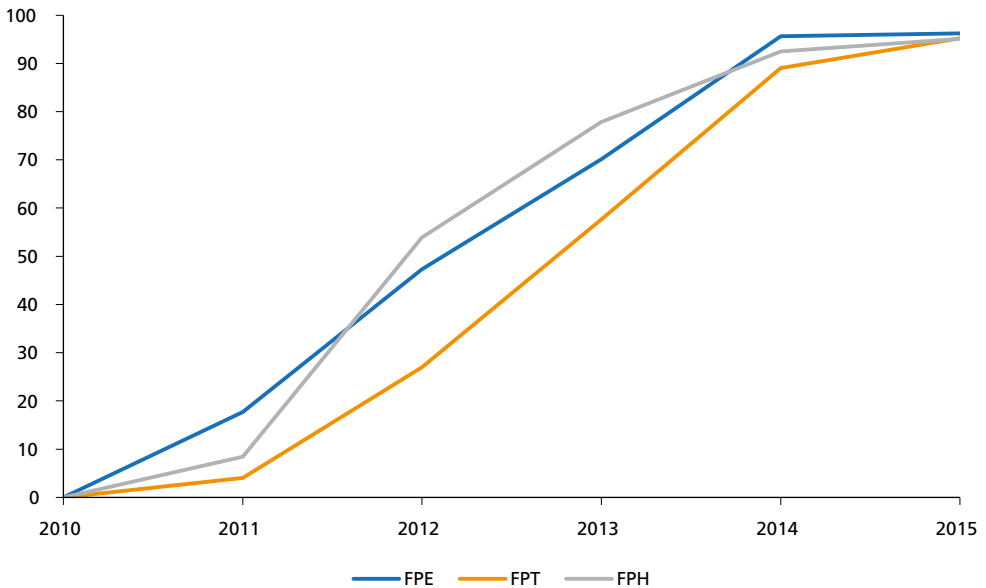
L'observation des trajectoires révèle une différence assez nette entre les parcours des contractuels de la classe dans la FPE et dans la FPH. Ainsi, dans la FPH, une partie importante des salariés de la classe (64 %) n'ont pas connu d'interruption d'activité entre leur travail comme contractuel et leur emploi sous le statut de fonctionnaire de catégorie A. Ce n'est le cas en revanche que de 26 % des salariés de la classe dans la FPE. Cette observation est confortée par la différence des emplois d'entrée et des emplois de titulaires laissant dans un cas supposer une titularisation par procédure interne et dans l'autre cas un changement de statut après un concours et une période hors fonction publique par exemple de formation ou de préparation de concours.

Les rythmes de titularisation sont également un peu différents entre la FPH et la FPE (**Figure D 1-11**). Malgré une absence d'interruption en moyenne plus fréquente entre le travail contractuel et le travail fonctionnaire, près de 18 % des contractuels entrants dans la FPE de la classe sont déjà titulaires au 31 décembre 2011, soit une proportion supérieure de 10 points à celle observée dans la FPH. Les données ne permettent pas de déterminer avec certitude toutes les caractéristiques des agents concernés par ces titularisations dans la FPE. Il pourrait cependant s'agir de contractuels recrutés en tant que professeurs contractuels, lesquels ont tout intérêt et sont incités à s'inscrire rapidement aux concours d'enseignants. Or ces concours ont un taux de sélectivité particulièrement faible par rapport aux autres concours de la FPE (par exemple trois présents pour un admis pour le concours de professeur des écoles en 2015) ce qui augmente leurs chances de devenir fonctionnaires.

Le taux de titularisation dans la FPH rattrape celui de la FPE l'année suivante pour ensuite croître sur des rythmes identiques. Dans la FPT, le pourcentage de personnes titularisées dans la classe augmente moins rapidement : au 31 décembre 2013, seuls 58 % des contractuels de la classe sont titulaires (contre plus de 70 % dans les autres versants).

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Figure D 1-II : Part des fonctionnaires de catégorie A au 31 décembre dans la classe « fonctionnaires A » de chaque versant



Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP — Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Lecture : 18 % des contractuels de la classe « fonctionnaires A » dans la FPE ont le statut de fonctionnaire de catégorie A au 31 décembre 2011.

Globalement, 14 200 entrants contractuels en 2011 sont comptabilisés dans les effectifs au 31 décembre 2015 comme fonctionnaires de catégorie A. Cela représente 6,1 % des fonctionnaires de catégorie A au 31 décembre 2015 qui ne l'étaient pas cinq années auparavant. Cette proportion est de 4,7 % dans la FPE et de 4,2 % dans les ministères de l'enseignement, concernés par des recrutements importants pendant la période. Dans la FPT, 5,7 % des « nouveaux » fonctionnaires de catégorie A en 2015 étaient entrés comme contractuels en 2011. C'est dans la FPH que cette part est la plus élevée (10,0 %), car près de 11 % des infirmiers en soins généraux titulaires au 31 décembre 2015 mais qui n'étaient pas fonctionnaires cinq ans avant sont entrés dans la fonction publique en 2011 comme contractuels.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Un cinquième des contractuels entrés en 2011 dans la FPT sont fonctionnaires de catégorie C en 2015

Près d'un cinquième des entrants dans la FPT et 17 % des entrants dans la FPH appartiennent à la classe des contractuels qui deviennent fonctionnaires de catégorie C. Dans la FPE, cette classe existe mais ne concerne que 3 % des entrants dans le versant en 2011. Dans la FPE, les contractuels de la classe sont plus souvent des femmes (71 %). Quel que soit le versant, les agents de 35 ans et plus y sont plus nombreux que parmi l'ensemble des entrants (38 % contre 28 %).

Dans la FPE, seuls 79 % des agents de la classe toujours présents fin 2015 travaillent au sein de leur versant d'entrée et 18 % exercent dans la FPT. À l'inverse, dans la FPT et la FPH, ces agents travaillent pour la quasi-totalité d'entre eux dans leur versant d'origine. Le poids le plus important de cette classe dans la FPT ainsi que la plus forte propension des agents qui la composent à rester dans leur versant d'embauche s'explique par le recours plus fréquent aux recrutements sans concours dans ce versant. Ainsi, en 2015, ce type de recrutement représentait 58 % de l'ensemble des recrutements externes de la FPT contre seulement 2 % de ceux de la FPE. La même raison explique vraisemblablement le poids de la classe dans la FPH.

C'est aux ministères de l'Intérieur et de la Justice que cette classe est la plus importante au sein de la FPE. Les entrants dans ces ministères représentent respectivement 10 % et 13 % des entrants contre 4 % dans la classe des contractuels entrant dans le versant. Engagés principalement en 2011 comme agents administratifs de l'État (51 %) ou surveillants ou aides-éducateurs (11 %), les agents de la classe occupent fin 2015 pour plus de la moitié d'entre eux des emplois d'adjoint administratif dans divers ministères.

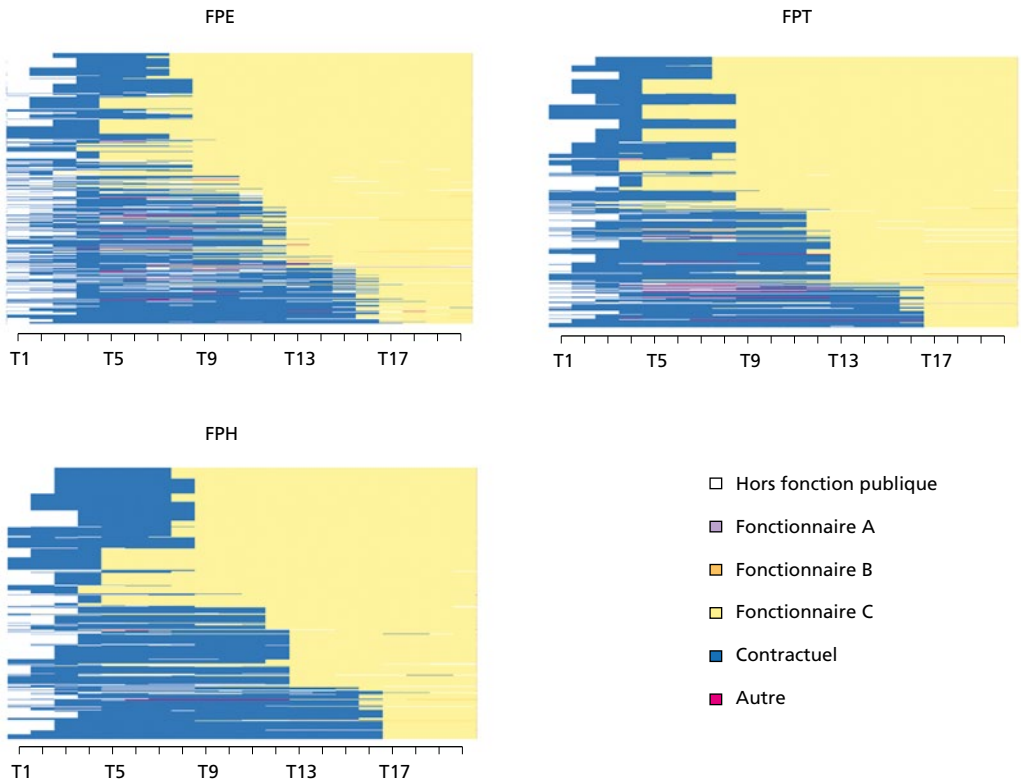
Dans la FPT, les agents entrés sur un poste de la filière technique sont surreprésentés (52 % contre 42 % des entrants). D'ailleurs, 40 % occupent un premier poste d'adjoint technique territorial. Parmi les salariés de la classe présents le 31 décembre 2015, ils sont également 40 % à occuper un poste dans ce même cadre d'emploi.

Dans la FPH, la répartition par filière des entrants ne met pas en évidence de spécificités par rapport à celle de l'ensemble des entrants dans le versant. Les aides-soignants (41 %) et les agents des services hospitaliers (22 %) sont les professions les plus représentées. On compte également 10 % d'adjoints administratifs hospitaliers. Ce sont dans des proportions comparables les corps occupés au 31 décembre 2015 par les contractuels devenus fonctionnaires de catégorie C.

La représentation graphique des trajectoires d'activité témoigne d'une continuité importante des parcours dans tous les versants et surtout dans la FPH et la FPT. Dans ces deux derniers versants, on vérifie d'ailleurs que c'est dans cette classe que la proportion d'entrants en 2011 sans période d'interruption d'activité dans la fonction publique est la plus importante : elle est de 74 % dans la FPT et atteint 80 % dans la FPH. Dans la FPE, ce taux est nettement plus faible (46 %). Cette singularité de la FPE s'accompagne d'une moindre proportion d'agents de la classe qui ne travaillent que dans un seul établissement pendant la période (21 %). Par comparaison, 70 % des agents de la classe dans la FPT et 72 % dans la FPH travaillent dans le même établissement que celui dans lequel ils sont entrés. Là encore, l'explication sous-jacente tient dans la proportion plus importante de recrutements sans concours sur des corps de catégorie C dans la FPT et la FPH, qui favorise certainement les contractuels déjà en poste dans un établissement et qui ont donné satisfaction.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Figure D 1-12 : Parcours des contractuels titularisés en catégorie C



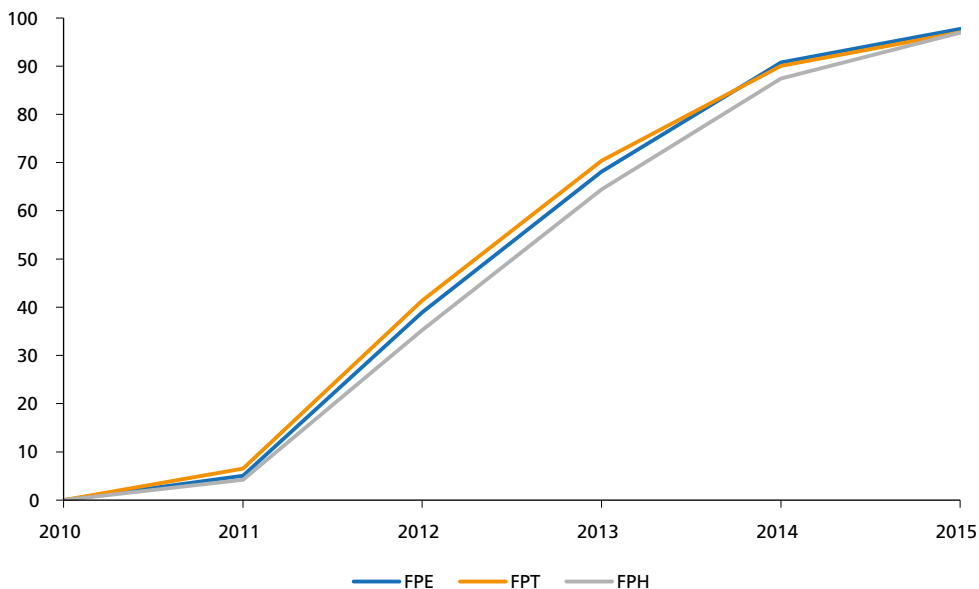
Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Lecture : Chaque ligne représente le parcours d'un contractuel entré en 2011 dans l'un des versants de la fonction publique. Plus la ligne est située en haut du graphique, plus l'individu est représentatif de la classe. Ainsi, par exemple, l'individu le plus représentatif de la classe des « contractuels titularisés en catégorie C » dans la FPE a été actif en tant que contractuel de son entrée dans la fonction publique jusqu'au T3 2012. À partir du T4 2012 jusqu'au T4 2015, il travaille dans la fonction publique comme fonctionnaire de catégorie C.

Dans cette classe, les vitesses de titularisation sont très proches d'un versant à un autre (Figure D 1-13). Dès le 31 décembre 2015, de 4 % (dans la FPT) à 7 % (dans la FPH) des entrants dans la classe sont titularisés et, au 31 décembre 2013, cette proportion est de 64 % pour les entrants dans la FPH et de près de 70 % pour les autres entrants.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Figure D 1-13 : Part des fonctionnaires de catégorie C au 31 décembre dans la classe « fonctionnaires C » de chaque versant



Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Lecture : 5 % des contractuels de la classe « fonctionnaires C » dans la FPE ont le statut de fonctionnaire de catégorie C au 31 décembre 2011.

Les 33 900 contractuels entrants en 2011 qui travaillent comme fonctionnaires de catégorie C le 31 décembre 2015 représentent 9,1 % des fonctionnaires de catégorie C à cette date qui n'étaient pas fonctionnaires cinq ans auparavant. Dans la FPE, ce taux est de 5,2 %. Il est plus élevé dans les deux autres versants : 8,6 % dans la FPT et 12,1 % dans la FPH.

Les titularisations en catégorie B concernent peu d'agents et constituent une singularité de certains employeurs

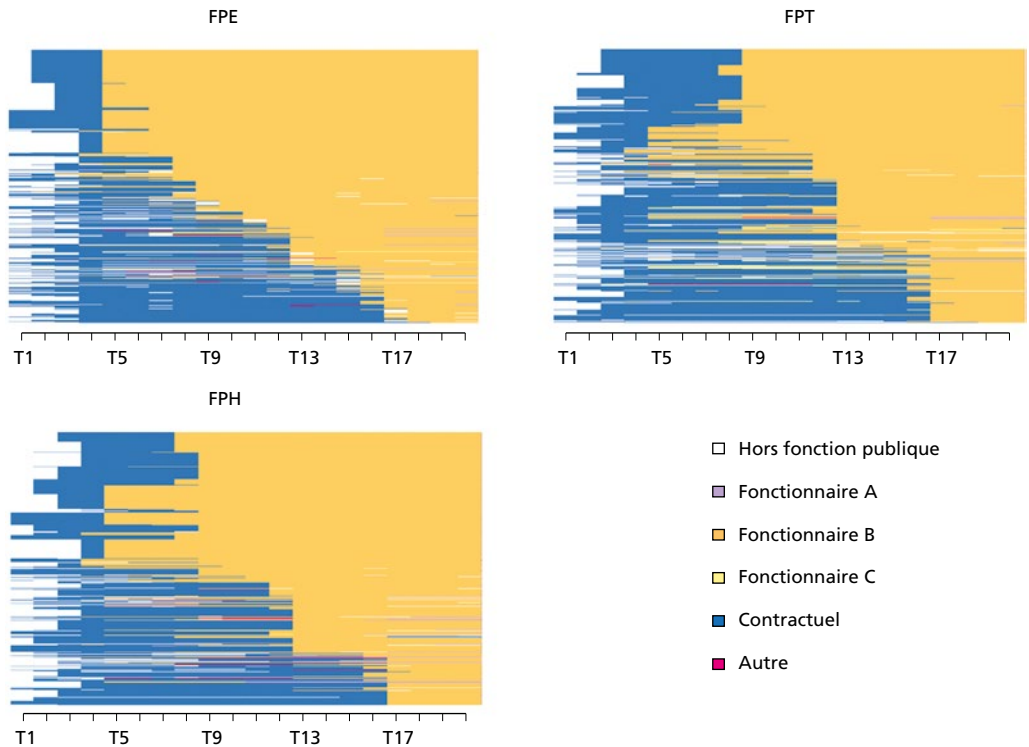
Les contractuels qui deviennent fonctionnaires de catégorie B constituent une classe à part entière, mais dans aucun des versants ils ne regroupent plus de 5 % des entrants. Cependant, cette classe se distingue assez nettement des autres classes avec des surreprésentations marquées de classes d'âges, de sexe ou d'employeurs. Dans la FPE par exemple, plus du tiers des contractuels entrent dans la fonction publique *via* le ministère de l'Agriculture et 18 % *via* le ministère de l'Intérieur (contre seulement 5 % et 4 % des entrants dans le versant). Ainsi, 17 % des salariés de la classe occupent un premier poste contractuel d'agent de police de l'État. Dans la FPT, près de la moitié des contractuels entrent dans la classe à un âge compris entre 25 et 34 ans et 73 % sont des femmes. Par ailleurs, 35 % d'entre eux occupent un poste dans la filière « sociale » (contre 10 % des entrants) avec 23 % d'assistants socio-éducatifs ou encore 9 % d'éducatrices de jeunes enfants. Enfin dans la FPH, la moitié des entrants a moins de 25 ans, 18 % d'entre eux occupent un poste dans la filière « socio-éducative » (contre 3 % des entrants) et 23 % un poste d'infirmier diplômé d'État. La deuxième profession la plus représentée est celle des assistants socio-éducatifs.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Comme dans la classe des fonctionnaires de catégories C, la majorité des passages de contractuels à titulaires dans la FPT ou la FPH se produit au sein du même établissement de fonction (respectivement 53 % et 66 % des entrants dans la classe) et sans trimestre d'interruption d'activité dans la fonction publique (respectivement 69 % et 75 %). Dans la FPE, 55 % des agents de la classe ne connaissent aucun trimestre hors de la fonction publique à partir de leur entrée en 2011, mais seuls 36 % de la classe restent dans leur établissement d'embauche (34 % en changeant une fois).

Malgré son poids relativement faible par rapport aux autres classes dans la FPE, les corps dans lesquels exercent les agents de la classe présents au 31 décembre 2015 sont très variés : on y compte ainsi 22 % de secrétaires administratifs des services déconcentrés du ministère de l'Agriculture, 18 % d'agents du corps d'encadrement et d'application de la Police nationale, 11 % de techniciens supérieurs du ministère de l'Agriculture ou encore 6 % de greffiers des services judiciaires. La présence importante de corps du ministère de l'Agriculture s'explique par le plan de titularisation du ministère pour la période 2012-2016. Dans la FPT, au 31 décembre 2015, 20 % des agents de la classe des contractuels devenus fonctionnaires de catégories B sont assistants territoriaux socio-éducatifs et 12 % rédacteurs territoriaux. Enfin dans la FPH, on retrouve fin 2015 des infirmiers de classe normale (27 %) mais également des techniciens de laboratoire médical (10 %) et des manipulateurs d'électroradiologie médicale (9 %).

Figure D 1-14 : Parcours des contractuels titularisés en catégorie B



Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

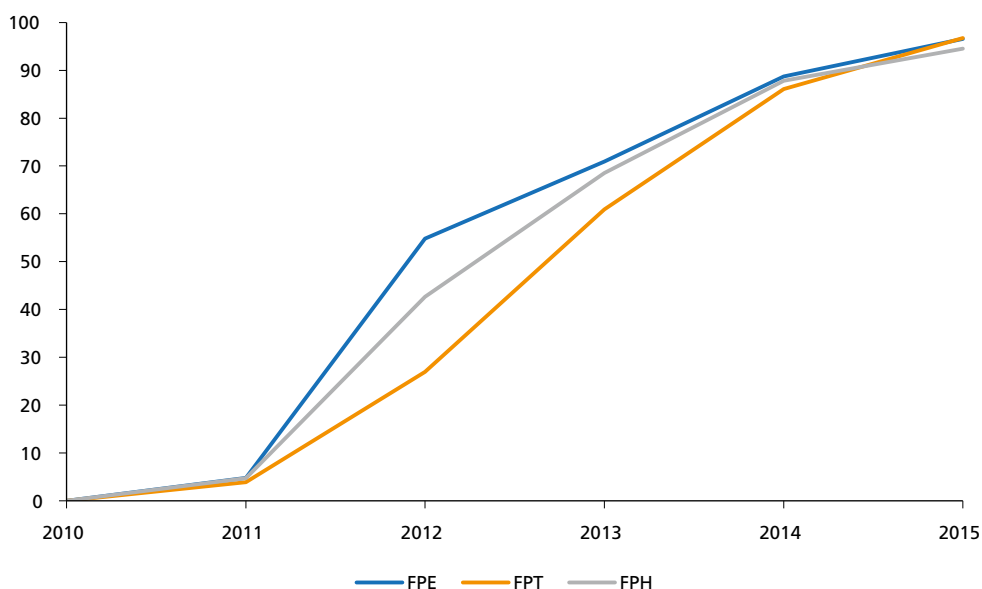
Lecture : Chaque ligne représente le parcours d'un contractuel entré en 2011 dans l'un des versants de la fonction publique. Plus la ligne est située en haut du graphique, plus l'individu est représentatif de la classe. Ainsi, par exemple, l'individu le plus représentatif de la classe des « contractuels titularisés en catégorie B » dans la FPE a été actif tant que contractuel de son entrée dans la fonction publique jusqu'au T3 2012. À partir du T4 2012 jusqu'au T4 2015, il travaille dans la fonction publique comme fonctionnaire de catégorie B.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

La représentation des trajectoires (**Figure D 1-15**), montre des titularisations plus rapides dans la FPE que dans les autres versants. Dès fin 2012, plus de la moitié des agents de la classe ont le statut de fonctionnaire de catégorie B quand ce n'est le cas que de 43 % dans la FPH et de 27 % dans la FPT. Ainsi à cette date la quasi-totalité des titularisations sur les corps intermédiaires du ministère de l'Agriculture est déjà effectuée.

Le total des contractuels entrants en 2011 qui sont fonctionnaires de catégorie B le 31 décembre 2015 représente 8,9 % des fonctionnaires de catégorie B à cette date qui ne l'étaient pas cinq ans auparavant. La proportion est plus faible dans la FPE et la FPT (respectivement 7,8 % et 7,9 %) que dans la FPH (11,4 %).

Figure D 1-15 : Taux de titularisation en catégorie B par année et par versant



Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Il existe enfin dans chaque versant une classe de contractuels qui poursuivent leur parcours dans la fonction publique en changeant de statut sans être titularisés. Ils représentent 2 % des contractuels entrants en 2011 dans la FPE, 2 % de ceux qui entrent dans la FPT et 1 % de ceux qui entrent dans la FPH, soit au total un peu moins de 5 000 personnes.

Une majorité des agents de cette classe est toujours active dans la fonction publique fin 2015 (82 % des entrants dans la FPE, 83 % des entrants dans la FPT et 77 % des entrants dans la FPH). À cette date, les agents qui ont effectué leur premier poste dans la FPE et qui sont toujours actifs travaillent pour 46 % d'entre eux comme enseignant dans l'enseignement privé sous contrat et sont 26 % à bénéficier d'un contrat aidé. Parmi les actifs fin 2015 à être entrés dans la classe dans la FPT ou la FPH, ils sont respectivement 51 % et 48 % à bénéficier d'un contrat aidé à cette date. Par ailleurs dans ces deux dernières classes, respectivement 21 % et 20 % des agents toujours actifs le 31 décembre 2015 sont contractuels après avoir eux-mêmes bénéficié pour une très large majorité d'entre eux d'un contrat aidé pendant la période.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Toutes choses égales par ailleurs, chaque année après leur embauche, les femmes contractuelles sont plus souvent titularisées que les hommes

À partir d'une enquête menée auprès des agents de la FPE, une étude (Kerjosse et Rémila, 2013) a mis en évidence qu'environ 76 % des agents présents dans la fonction publique en 2010 entrés en tant que contractuels étaient devenus fonctionnaires à cette date. Plus précisément, ils sont même 90 % parmi ceux entrés avant 1980 (58 % parmi ceux entrés après 2000) et encore présents en 2010. Seuls 20 % de ces contractuels devenus fonctionnaires ont bénéficié d'un plan de titularisation.

Ainsi, historiquement, les contractuels de la FPE finissent majoritairement par quitter la fonction publique ou par devenir fonctionnaires. La titularisation découle d'un processus en deux étapes avec des déterminants a priori différents. D'abord, le contractuel doit se porter candidat puis être retenu. La décision de se porter candidat nécessite un arbitrage faisant intervenir plusieurs paramètres. La première motivation généralement énoncée par les candidats à un concours de la fonction publique est l'intérêt du métier (Audier et Meurs, 2004). Mais viennent également des considérations d'ordre économique comme le coût de préparation d'un concours (coûts monétaires directs et désutilité liée à l'effort de préparation), la différence de salaire entre le public et le privé ou encore la tension sur le marché du travail (Fougère et Pouget, 2003 ; Daussin-Benichou *et al.*, 2015). Pour les contractuels en CDI, il peut également s'agir d'un arbitrage entre leurs perspectives de rémunérations à situation inchangée et celles consécutives à la titularisation avec prise en compte partielle de leur ancienneté. Pour illustrer ce point, toutes choses égales par ailleurs, en 2010, les fonctionnaires initialement contractuels percevaient une rémunération supérieure de 2,1 % à celles des contractuels.

La présente étude se propose de modéliser la probabilité de devenir fonctionnaire pour la cohorte des contractuels entrés dans la fonction publique en 2011. Compte tenu de l'ancienneté de ces agents, ils ne sont donc *a priori* pas ou peu concernés par le plan Sauvadet. Leur titularisation correspond donc essentiellement à un recrutement avec ou sans concours. Plutôt que de s'intéresser uniquement au changement d'état intervenu cinq ans après l'embauche, des modélisations économétriques ont été conduites chaque année pour mettre en évidence l'évolution éventuelle au fil du temps du rôle des caractéristiques des agents et du premier poste qu'ils ont occupé sur la probabilité de devenir fonctionnaire (Figure D 1-16).

Il ressort ainsi que toutes choses égales par ailleurs, chaque année dans les cinq ans qui suivent leur embauche, les femmes contractuelles ont plus de chances de devenir fonctionnaires que leurs homologues masculins notamment, car généralement les femmes se présentent davantage aux concours de la fonction publique et réussissent mieux de surcroît (Hagège et Soumaré, 2017). L'instabilité professionnelle induite par le statut de contractuel en CDD peut les inciter davantage à chercher à pérenniser leur situation plutôt que de s'orienter vers le secteur privé conformément à leur aversion plus importante que les hommes face aux incertitudes dans ce secteur (Singly et Thélot, 1988). Le rapport de chance augmente, passant de 1,16 la première année à 1,27 la dernière.

La probabilité de devenir fonctionnaire la première année après l'embauche est plus faible pour les plus jeunes (moins de 25 ans) et les plus âgés (50 ans et plus), mais globalement décroît avec l'âge. Les plus jeunes sont relativement plus nombreux à être embauchés pour un emploi en CDD en parallèle de leurs études comme le laisse supposer la part importante de temps partiel choisi pour cette raison (Baradji *et al.*, 2016), ou pour un emploi pendant leurs vacances scolaires. Ils poursuivraient donc leurs études plutôt que de passer un concours dans la fonction publique l'année de leur embauche. En contrôlant avec des variables qui précèdent indirectement si le contrat de l'année antérieure était en CDD, l'écart de chances avec les autres classes d'âge se réduit à l'exception des plus âgés pour qui la probabilité de devenir fonctionnaire s'amenuise chaque année. Pour ces derniers, le coût de la préparation d'un concours, combiné au système de rémunération des corps ou cadres d'emploi de la fonction publique qui les placerait en bas de la grille salariale, pourrait décourager chaque année un peu plus d'essayer de devenir fonctionnaire.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Figure D 1-16 : Odds-ratios⁶ issus des régressions logistiques modélisant la probabilité de devenir fonctionnaire chaque année entre 2011 et 2015 pour les contractuels entrés en 2011 dans la fonction publique

Odds-ratio issu de la modélisation de la probabilité de devenir fonctionnaire pendant l'année...	2011	2012	2013	2014	2015
Sexe					
Homme	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
Femme	1,16 ***	1,12 ***	1,15 ***	1,30 ***	1,27 ***
Âge					
Inférieur à 25 ans	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
De 25 à 29 ans	1,74 ***	1,16 ***	1,13 ***	1,11 ***	1,02 ***
De 30 à 39 ans	1,49 ***	1,24 ***	1,22 ***	1,10 ***	0,94 ***
De 40 à 49 ans	1,42 ***	1,37 ***	1,08 ***	1,04 ***	0,89 **
50 ans et plus	0,79 ***	0,82 ***	0,64 ***	0,59 ***	0,46 ***
Quotité de travail du premier poste					
Inférieure ou égale à 50 %	0,23 ***	0,31 ***	0,68 ***	0,85 *	0,81 ***
60 %, 70 %, 80 % ou 90 %	0,56 ***	0,53 *	0,71 ***	0,80 ***	0,88 n.s.
Temps complet	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
Catégorie hiérarchique du premier poste					
A	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
B	0,40 ***	0,69 ***	1,01 ***	1,11 ***	1,22 n.s.
C	0,87 ***	0,70 ***	1,31 ***	1,51 ***	1,53 ***
Indéterminée	2,67 ***	1,01 ***	1,65 ***	1,43 ***	1,36 **
Employeur du premier poste					
Ministère de l'Éducation nationale	4,25 ***	0,65 ***	0,60 ***	0,66 ***	0,62 **
Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche	0,38 **	0,21 ***	0,24 ***	0,37 ***	0,59 ***
Ministères des Affaires sociales	0,15 ***	0,10 ***	0,14 ***	0,10 ***	0,16 ***
Ministère de l'Agriculture	0,51 n.s.	3,59 ***	0,29 ***	0,36 ***	0,49 ***
Ministère de l'Intérieur	0,15 ***	0,32 ***	0,42 n.s.	0,95 ***	1,45 ***
Ministères économiques et financiers	0,29 **	0,55 n.s.	0,33 ***	0,40 ***	0,58 n.s.
Ministère de l'Écologie	0,12 ***	0,27 ***	0,29 ***	0,48 n.s.	0,69 n.s.
Ministère de la Justice	1,23 ***	0,89 ***	1,32 ***	1,10 ***	1,43 **
Ministère de la Culture	0,27 **	0,26 ***	0,15 ***	0,50 n.s.	0,49 ***
Ministère de la Défense	0,09 ***	0,25 ***	0,47 n.s.	0,37 ***	0,39 n.s.
Autres ministères	0,31 n.s.	0,34 **	0,40 n.s.	0,52 n.s.	0,85 n.s.
Collectivités territoriales	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
FPT hors collectivités territoriales	1,10 ***	0,83 ***	0,83 ***	0,77 ***	0,85 ***
Hôpitaux publics	1,38 ***	1,21 ***	0,99 ***	1,01 ***	1,20 ***
FPH hors hôpitaux	0,71 ***	0,72 ***	0,67 ***	0,59 *	0,87 ***
Lieu de fonction du premier poste					
Île-de-France	0,84 ***	0,92 ***	0,85 n.s.	0,74 ***	0,82 ***
Métropole hors Île-de-France	réf.	réf.	réf.	réf.	réf.
DOM	0,32 ***	0,41 ***	0,70 ***	0,94 *	0,98 n.s.
Volume de travail l'année précédente (en EQTP)					
Inférieur ou égal à 50 % d'un EQTP	-	réf.	réf.	réf.	réf.
Supérieur à 50 % et inférieur ou égal à 70 % d'un EQTP	-	1,46 ***	1,52 ***	1,29 ***	1,37 ***
Supérieur à 70 % d'un EQTP	-	1,66 ***	2,76 ***	2,02 ***	2,54 ***
Durée de la période d'interruption précédant le 1^{er} janvier (*)					
0	-	réf.	réf.	réf.	réf.
Entre 1 et 6 mois	-	0,13 ***	0,29 ***	0,26 ***	0,41 ***
Plus de 6 mois	-	0,59 ***	0,15 ***	0,09 ***	0,11 ***

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Lecture : Un odds-ratio supérieur à 1 (respectivement inférieur à 1) signifie que la probabilité de devenir fonctionnaire est plus élevée (respectivement moins élevée) que pour la population de référence. Par exemple, parmi les contractuels entrés en 2011, les femmes ont 12 % plus de chances de devenir fonctionnaires pendant l'année 2012 que les hommes ayant les mêmes caractéristiques.

(*) Durée en mois et limitée à 12 entre la dernière période d'activité de l'année précédente et le 1^{er} janvier de l'année

6 L'Odds-ratio est un rapport de chances relatives. Il permet de mesurer l'effet d'un facteur sur la probabilité de devenir fonctionnaire par rapport à une situation de référence.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

Plus les contractuels entrés en 2011 sont à temps partiel sur leur premier poste, moins ils ont de chances de devenir fonctionnaires. L'écart est particulièrement important les deux premières années, mais s'estompe avec le temps. Là encore, le temps partiel peut traduire un emploi en parallèle d'une autre activité professionnelle ou personnelle qui n'est pas compatible à court terme avec la préparation d'un concours ou avec les contraintes de certains emplois de fonctionnaires. Ce résultat confirme celui de l'enquête sur le parcours des agents de la FPE présents en 2010, selon lequel les agents entrés en tant que contractuels dans la FPE et ayant connu au moins une période à temps partiel ont nettement moins de chances d'avoir été titularisés.

Si les deux premières années suivant l'embauche, les contractuels entrés en catégorie A ont nettement plus de chances de devenir fonctionnaires que ceux entrés en catégories B et C, c'est le contraire les années suivantes. La majorité des contractuels devenant fonctionnaires restant dans la même catégorie hiérarchique, au-delà d'un éventuel effet conjoncturel lié aux catégories des postes offerts les années considérées⁷, cela peut résulter des différents modes de recrutement des fonctionnaires de catégorie C, et notamment les recrutements directs sans concours très nombreux dans la FPT. En effet, les employeurs pourraient privilégier certains agents déjà en poste en tant que contractuels et ayant fait leurs preuves. Une autre hypothèse pourrait être la traduction de la surqualification dans la fonction publique (Flachère et Pouliquen, 2015) : certains agents recrutés en catégories B et C, moins diplômés que ceux embauchés en catégorie supérieure mais disposant de diplômes suffisants pour pouvoir se présenter à des concours de catégorie supérieure se rabattraient dans un second temps en cas d'échecs sur des concours pour lesquels ils sont surqualifiés.

Ceteris paribus, la probabilité de devenir fonctionnaire dépend fortement de l'entité qui a embauché le contractuel, d'autant que l'employeur du premier poste ou le type d'employeur est souvent le même que celui dans lequel le contractuel est titularisé (85 %). Les probabilités de recrutement découlent indirectement des postes offerts par les différents employeurs une année donnée et de la sélectivité sous-jacente. Dans la FPE, les contractuels entrés dans les ministères sociaux en 2011 ont peu de chances de devenir fonctionnaires, à l'inverse de ceux du ministère de la Justice, quelle que soit l'année considérée entre 2011 et 2015. Ceux entrés au ministère de l'Éducation nationale en 2011 ont entre 3 et 50 fois plus de chances que ceux entrés dans un autre ministère de devenir fonctionnaires l'année de leur embauche. Par contre les années suivantes, leur probabilité de titularisation redevient proche de la moyenne. Comme indiqué dans la description de la classe des contractuels titularisés en catégorie A, il s'agit probablement de professeurs vacataires qui non seulement sont fortement incités par le ministère à passer les concours d'enseignants, mais ont également tout intérêt à le faire le plus rapidement possible. En effet, en cas de titularisation, ils exercent un métier identique mais avec des perspectives de carrière bien plus avantageuses. Comme par ailleurs, ces concours sont peu sélectifs, ils ont des chances de réussite relativement plus élevées que les candidats aux autres corps ou cadres d'emploi de la fonction publique. Le ministère de l'Agriculture se démarque des autres ministères en 2012 avec entre 4 et 35 fois plus de chances pour les contractuels embauchés dans ce ministère d'être titularisés. Ce phénomène est peut-être lié au plan de titularisation 2012-2016. L'existence d'un plan de titularisation au ministère de l'Intérieur peut également expliquer des titularisations plus nombreuses au sein de ce ministère pendant les années 2014 et 2015.

Sur les autres versants, globalement, la probabilité de devenir fonctionnaire est plus élevée pour les contractuels entrés dans les hôpitaux publics, loin devant ceux débutant dans le reste de la FPH. Elle est également supérieure à celle de ceux qui ont été embauchés dans les collectivités territoriales, eux-mêmes plus fréquemment titularisés que les agents issus du reste de la FPT, excepté la première année.

Par ailleurs, au-delà des caractéristiques au moment de l'embauche comme contractuel, le parcours synthétisé par le temps travaillé dans la fonction publique et la durée des interruptions

7 Des modélisations menées sur les contractuels entrés en 2012 fournissent des résultats similaires.

Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours

a également un impact fort sur la probabilité de devenir fonctionnaire. Le premier indicateur exprimé en équivalent temps plein traduit la durée des postes sur l'année alors que le second va mettre en évidence l'éloignement temporel avec le dernier emploi occupé dans la fonction publique. Plus un agent a travaillé dans la fonction publique l'année précédente plus il a de chances de devenir fonctionnaire. Ainsi, par exemple, les contractuels entrés en 2011 présents plus de 70 % de l'année 2012 dans la fonction publique ont 2,8 fois plus de chances de devenir fonctionnaires en 2013 que ceux qui ont été présents moins de la moitié de l'année 2012. L'absence d'interruption au 31 décembre de l'année précédente joue également positivement sur la probabilité de devenir fonctionnaire une année donnée. De plus, en général la durée de l'absence diminue les chances de devenir fonctionnaire.

Références bibliographiques

- Audier F et Meurs D. (2004), « Qui se présente dans la fonction publique et pourquoi ? Premiers résultats d'enquêtes spécifiques sur les candidats à différents concours de la fonction publique d'État », *Revue française d'administration publique* 2004/3 (Baradji E., Davie E. et Duval J. (2016), « Temps partiel subi et choisi dans la fonction publique et le secteur privé », *Point Stat n°AFP*, mai.
- Daussin-Benichou J.-M. Idmachie S., Leduc A. et Pouliquen E., « Souhaiter entrer dans la fonction publique de l'État : quel rôle des déterminants économiques ? », *Insee Références, France, portrait sociale*, Édition 2015.
- Flachère M. et Pouliquen E. (2015), « Surqualification et sentiment de déclassement : public-privé, des profils et des opinions proches », *Études recherche et débats n°FP*, janvier.
- Fougère D. et Pouget J. (2003), « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Insee, Économie et Statistiques* n°in A., Ritschard G., Müller N.S. et Studer M. (2011), « Analyzing and visualizing state sequences in R with TraMineR », *Journal of Statistical Software*. Vol. 40(4), pp. 1–37.
- Hagège C. et Soumaré A. (2017), « Les recrutements externes dans la fonction publique en 2015 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2017, DGAFP.
- Kerjosse R. et Rémila N. (2013), « Les trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique d'État », *Insee Références Emploi et salaires*, édition 2013.
- Singly (de) F., Thélot C., *Gens du privé, gens du public : la grande différence*, Paris, Dunod, 1988.
- Studer M. (2013), « WeightedCluster Library Manual: a practical guide to creating typologies of trajectories in the social sciences with R », *LIVES Working Papers*, 24.