



HAL
open science

Les contractuel.le.s au cœur de l'État

Aurélie Peyrin

► **To cite this version:**

Aurélie Peyrin. Les contractuel.le.s au cœur de l'État : Une sociologie de l'emploi public par ses marges. Sociologie. Université Paris Descartes - Paris V, 2017. tel-01626391

HAL Id: tel-01626391

<https://shs.hal.science/tel-01626391>

Submitted on 15 Jun 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université Paris Descartes

Aurélie Peyrin

**Des contractuel.le.s au cœur de l'État ?
Une sociologie de l'emploi public par ses marges**

Dossier pour l'habilitation à diriger les recherches

Tome II : Manuscrit original

Soutenue le 13 octobre 2017

Jury :

Philippe Bezès, Directeur de recherche, CNRS, Centre d'études européennes

Jérôme Gautié, Professeur des universités, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne (rapporteur)

Odile Join-Lambert, Professeure des universités, Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Printemps (rapporteure)

Margaret Maruani, Directrice de recherche, CNRS, Centre de recherche sur les liens sociaux (garante)

Delphine Serre, Professeure des universités, Université Paris Descartes, Centre de recherche sur les liens sociaux

A la mémoire de mon père, Maurice Peyrin

Remerciements

Depuis septembre 2013, je suis chercheuse au Laboratoire d'économie et de sociologie du travail, l'un des premiers laboratoires à avoir fait le « pari du rapprochement entre économie et sociologie pour poser les problématiques du travail » (Lamanthe, 2010, p. 7). Aujourd'hui, s'y combinent l'étude des modalités de fonctionnement des marchés du travail et des situations individuelles saisies en dynamique, au croisement des méthodes et des disciplines (Gautié, 2016, p. 159). Je mesure ma chance d'avoir réalisé cet exercice académique qu'est l'habilitation à diriger les recherches dans un environnement académique idéalement propice, où les discutant.e.s, relectrices et relecteurs ont été aussi exigeant.e.s que stimulant.e.s.

Dans ses étapes successives, tout ou partie de ce manuscrit a ainsi bénéficié des relectures et conseils avisés de mes collègues sociologues : Anne-Marie Arborio, Paul Bouffartigue, Anne-Marie Daune-Richard, Mustapha El Miri, Annie Lamanthe, Caroline Lanciano, Philippe Méhaut, Eric Verdier. Ils m'ont permis de progresser dans la maturation de cette recherche, ce dont je les remercie à nouveau. J'ai une dette particulière envers Cathel Kornig, qui a pris le temps d'une relecture incroyablement précise, sur la forme comme sur le fond.

Cette recherche a aussi bénéficié d'échanges interdisciplinaires fructueux au sein du séminaire général ou de séminaires thématiques du laboratoire, en particulier avec Claude Gamel, Baptiste Giraud et Gwendoline Promsopha. Corine Eyraud et Martine Gadille m'ont encouragée à accélérer le rythme, et je leur dois d'avoir intensifié l'effort. Merci à Antoine Vion, Amandine Pascal et Gwendoline Promsopha pour leur aide dans la dernière ligne droite.

Dans la sphère privée, j'ai aussi la chance d'être bien entourée ! Merci à Florence Kunian et à ma mère, Marie-Françoise Peyrin, pour leur recherche attentive des dernières coquilles du manuscrit – s'il en reste, j'en suis bien sûr la seule responsable.

Enfin, merci encore à Rémi, pour son soutien constant et son amour immense.

Sommaire

Remerciements	5
Préambule : Des précaires dans la fonction publique ? Genèse d'un questionnaire sur des travailleurs invisibles	9
Introduction.....	11
Première partie : Des formes particulières d'emploi au cœur d'un système statutaire	21
1. L'emploi public atypique comme impensé sociologique ?	25
2. La genèse d'un mode de régulation hybride de l'emploi public contractuel	44
Deuxième partie : Une appréhension statistique des formes atypiques d'emploi public	85
3. Compter les agents non titulaires à travers les rapports annuels sur l'état de la fonction publique.....	89
4. L'évolution des effectifs et de la part d'agents non titulaires sur les vingt dernières années	106
5. Trois questions empiriques : sexe, parcours, titularisations.....	124
Troisième partie : Usages du régime contractuel au cœur de l'État...147	
6. La relation d'emploi sous régime contractuel dans les ministères.....	151
7. Quitter les marges en changeant de régime d'emploi	204
Conclusion	229
Références bibliographiques	237
Table des encadrés	249
Table des figures	250
Tables des annexes	253
Table des matières	278

Préambule

Des précaires dans la fonction publique ?

Genèse d'un questionnement sur des travailleurs invisibles

Entre 2001 et 2005, j'ai enquêté sur la fonction d'accompagnement dans les musées publics dans le cadre d'un diplôme d'études approfondie, puis d'une thèse de doctorat en sociologie (Peyrin, 2005). Ce terrain particulier m'a permis de mettre au jour un paradoxe : cette mission relevant des politiques culturelles de l'État est confiée, depuis un siècle, à des salarié.e.s en majorité précaires. Les collectivités publiques qui gèrent les musées nationaux et territoriaux recrutent des agents non titulaires pour remplir une mission permanente, profitant de dispositions réglementaires particulièrement souples. Ils font ainsi usage de la palette de formes particulières d'emploi offerte par le droit public : vacataires payées à la prestation, sans aucune régularité ni aucune prévisibilité du volume de travail, contractuel.le.s à temps très partiel, emplois aidés... Autre particularité notable de ce terrain, la précarité de l'emploi n'empêche pas la récurrence des relations de travail : j'ai rencontré des conférencières vacataires rémunérées à la prestation, qui travaillaient pour le ou les mêmes musées depuis 15 ou 20 ans, parfois plus, sans aucune garantie quant à leur avenir, et avec une protection sociale indigente.

Comment les collectivités publiques pouvaient-elles s'affranchir à ce point des dérogations autorisées par le statut pour assurer leurs besoins permanents ? Comment pouvaient-elles reporter entièrement l'incertitude de l'activité d'accompagnement sur leurs salarié.e.s, de façon aussi massive et durable ? Comment des relations d'emploi aussi précaires pouvaient-elles d'ailleurs exister dans la fonction publique, emblème français de l'emploi stable ? Ma thèse de doctorat a apporté des réponses à l'échelle de la fonction

d'accompagnement, en retraçant les premiers moments de l'association étroite entre cette mission, ce métier, des femmes diplômées, et des formes d'emploi à la fois instables et intermittentes (Peyrin, 2008). L'enquête sur la période contemporaine, dans des musées relevant des fonctions publiques territoriale et d'État, a d'ailleurs mis en évidence la possibilité d'organiser différemment l'accompagnement, en s'appuyant sur des modes d'emploi plus stables – passant d'une flexibilité numérique à une flexibilité fonctionnelle (Peyrin, 2007). Mais plus j'approfondissais ce cas, plus je me demandais si ce que j'observais était généralisable.

Au fil des années, j'ai diversifié mes objets : analyse statistique des trajectoires professionnelles dans une ex-entreprise à statut, comparaison des conditions de travail dans le public et dans le privé, élaboration et traitement d'enquêtes sur la santé au travail des agents de la fonction publique, accès des femmes aux fonctions d'encadrement supérieur de l'État... J'ai considérablement amélioré ma connaissance statistique de la fonction publique, tout en continuant à lire, en élargissant au-delà de la sociologie, aux textes et références en sciences politiques, en histoire, en économie, en droit. Avec le temps, cette question des relations d'emploi dans les fonctions publiques ne s'est pas affaiblie, mais bien renforcée et précisée, à mesure que je prenais conscience que l'emploi atypique dans la fonction publique constitue bel et bien un angle mort de la recherche. Le mémoire qui suit présente les résultats d'une enquête sur les formes d'emplois dérogeant au cadre statutaire, démarrée en 2014. Il constitue la première étape d'un programme de recherche qui, je l'espère, contribuera à ouvrir un nouveau champ de recherche à la croisée des disciplines et des méthodes d'enquête.

Introduction

Les agents publics contractuels : des hors statut dans la fonction publique

En France, les agents titulaires de la fonction publique bénéficient d'un régime d'emploi dérogatoire au droit commun du travail incarné par un statut¹, dont les protections sont destinées à placer les fonctionnaires dans les meilleures conditions pour qu'ils se consacrent exclusivement au service de l'intérêt général². Ces protections sont résumées dans les représentations sociales par l'idée d'emploi à vie, emblème de la sécurité professionnelle. Or, tous les agents publics ne sont pas des fonctionnaires titulaires. En 2012, 17% des agents étaient en contrat à durée déterminée dans les ministères, hôpitaux, collectivités territoriales et établissements publics administratifs, contre 13% des salariés dans l'ensemble des secteurs marchands (Barlet et *al.*, 2014). Si la part des contrats à durée déterminée s'est nettement accrue dans les secteurs marchands en 20 ans (de 8 à 13%), alimentant la thèse d'une dérégulation du marché du travail, elle était déjà élevée dans les fonctions publiques (14% en 1992).

Comme dans les secteurs marchands, la norme de l'emploi stable concerne encore la majorité des agents des trois fonctions publiques, mais cette norme est mise à mal par les flux de recrutements : en 2014, seulement un nouvel agent sur six était fonctionnaire statutaire, car plus de la moitié des embauches se faisaient sous contrat à durée déterminée, et presque un quart sous contrat aidé³. Cette transformation massive des formes d'emploi à travers les flux de recrutement est l'une des évolutions marquantes de la fonction publique depuis une quinzaine d'années. Le phénomène s'inscrit dans un

¹ Dans la suite du texte, on désignera par le mot « Statut » avec une majuscule les trois lois de 1983 et 1984, par opposition au « statut » comme régime d'emploi. Par commodité, on utilisera le terme d'« emploi statutaire » comme synonyme d'emploi de fonctionnaire régi par le Statut.

² Le chapitre 2 revient sur les grandes de l'édification de ce statut, notamment le texte de 1946 pour l'État et le Statut de 1983, qui concerne les agents titulaires des ministères, des collectivités et leurs établissements public.

³ *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, 2015, vue 1, encadré 4.

contexte de recomposition et de fractionnement des administrations publiques : les structures juridiques des collectivités publiques se transforment, créant de nouvelles catégories d'agents employeurs dont la soumission au droit public n'est plus systématique. C'est ainsi dans les établissements publics administratifs que se concentrent les formes d'emploi dérogatoires à la norme statutaire, offrant de nouveaux usages aux formes précaires d'emploi public. Le statut de la fonction publique évolue par ailleurs, et transforme les règles du jeu des carrières des fonctionnaires comme des agents non titulaires. L'évolution législative récente a transformé la fonction publique en un système d'emploi dual, organisant l'inégalité entre salariés à travers deux modes de régulation de l'emploi et des carrières. Ces évolutions constituent un formidable terrain de recherche pour étudier la recomposition des normes d'emploi.

L'emploi public atypique : définition et champ de la recherche

Les formes particulières d'emploi, ou formes d'emploi atypiques, sont classiquement définies par leur écart à la norme du contrat à durée indéterminée à temps plein. Ce référentiel s'adapte parfaitement à l'emploi public : le statut général des agents des trois fonctions publiques repose en effet sur le principe d'occupation des emplois permanents par des agents soumis au statut. L'emploi statutaire constitue une *norme juridique* pour tous les employeurs relevant du champ d'application du Statut, c'est-à-dire les services de l'État (ministères et établissements publics) d'une part, et les collectivités locales et leurs établissements publics d'autre part⁴. Le Statut général précise que les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires régis par le statut (Loi n°83-634, article 1), *sauf dérogations*. C'est donc la loi qui définit le statut de fonctionnaire titulaire comme la *norme* d'emploi, à l'aune de laquelle les autres formes d'emploi (non titulaires) sont (juridiquement) qualifiées de dérogatoires⁵.

Ces motifs de dérogation sont précisés par les articles 3 respectifs des lois n°84-16 (dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État) et 84-53 (dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)⁶. Schématiquement, la loi autorise

⁴ La fonction publique hospitalière est généralement présentée comme le troisième versant de la fonction publique. Les personnels non médicaux des établissements d'hospitalisation publics, des maisons de retraite publiques, des établissements publics ou à caractère public relevant des services départementaux de l'aide sociale à l'enfance, des établissements publics pour mineurs ou adultes handicapés ou inadaptés et des centres d'hébergement et de réadaptation sociale publics ou à caractère public, sont en effet bel et bien régis par un statut (la loi n°86-33), mais ce statut n'est pas chapeauté par la loi n°83—634 comme ceux des fonctions publiques d'Etat et hospitalière.

⁵ La liste des formes particulières d'emploi est très similaire dans les fonctions publiques et dans les secteurs marchands, même s'il existe quelques particularités : on y trouve des stages et contrats aidés, des contrats d'apprentissage, des contrats à durée déterminée et indéterminée de droit public, et même de l'intérim. Le temps partiel est également répandu, et il se cumule, comme dans les secteurs marchands, avec les contrats à durée déterminée.

⁶ Précisons que le propos porte parfois sur l'ensemble du champ fonction publique (à propos de l'édification d'un système hybride aux marges du statut par exemple), et parfois sur la seule fonction publique de l'Etat. Quelques références sont faites à la fonction publique territoriale, mais la fonction publique hospitalière reste hors du champ de l'analyse.

le recours au contrat à durée déterminée *de droit public*⁷ pour faire face à des besoins temporaires (remplacement d'un agent, surcroît occasionnel ou saisonnier d'activité), mais aussi pour remplir certains besoins permanents : en l'absence de corps de fonctionnaires susceptibles de prendre en charge telle activité, lorsque les besoins du service l'exigent (en catégorie A), mais aussi en cas de besoin à temps incomplet. Les modes d'emploi des agents publics contractuels, au sens de « manières d'être employés » (Beau, 2002), sont renvoyés à des dispositions réglementaires. Deux décrets, l'un pour la fonction publique de l'État, l'autre pour la fonction publique territoriale, précisent ainsi leurs conditions d'embauche, de licenciement, leurs principaux droits à congé et les régimes qui s'appliquent. L'affiliation au régime général pour la sécurité sociale, les allocations familiales et la retraite sont l'une des principales différences entre fonctionnaires et contractuels.

Les agents contractuels de droit public ne relèvent en effet *ni du Statut général de la fonction publique, ni du Code du travail*. S'il existe des similitudes entre public et privé en matière de recours aux contrats à durée déterminée, les deux régimes juridiques se distinguent nettement sur certains aspects (encadré n°1) – en général défavorables aux agents contractuels de droit public. Première différence, la durée des contrats, beaucoup plus longue en droit public puisque les contractuels y sont le plus souvent recrutés pour une durée maximale de trois ans, renouvelable une fois. Ils peuvent donc rester jusqu'à six ans en contrat à durée déterminée avec le même employeur avant d'espérer prétendre à une stabilisation sous forme de contrat à durée indéterminée. Le renouvellement des contrats à durée déterminée de droit public n'est pas soumis à un délai de carence comme dans le Code du travail. La « cédésation » des agents non titulaires n'est pas automatique ; elle est facilitée par la loi depuis 2012 mais reste soumise à conditions. Notons que le champ d'intervention de l'inspection du travail ne couvre pas le champ l'emploi de droit public. De fait, rien n'est prévu dans la fonction publique pour contrôler ni sanctionner les « abus » des employeurs (on ne parle même pas d'infraction). La notion de « requalification-sanction » inscrite dans le droit commun du travail (Di Paola et *al.*, 2011) ne figure pas dans les textes régissant les contrats de travail de droit public. La nécessité de garantir des droits égaux aux travailleurs précaires et permanents n'existe pas en droit public : les contractuels travaillent plus souvent à temps partiel que les fonctionnaires, leur rémunération est inférieure en moyenne, leur accès aux responsabilités est limité. Enfin, les employeurs publics ne sont pas non plus tenus de verser de « prime de précarité » en fin de contrat à durée déterminée.

Encadré n°1. Les motifs de recours au contrat à durée déterminée dans le Code du travail

Dans le droit commun - *auquel ne sont donc pas soumis les agents publics contractuels* -, le contrat à durée déterminée est conclu pour une tâche précise et temporaire, dans des cas énumérés par la loi (titre IV du Code du travail). Quel que soit le motif, le contrat à durée déterminée ne peut pas concerner un emploi lié à l'activité normale et permanente

⁷ Seuls les contrats aidés relèvent du droit privé dans la fonction publique, ce qui les exclut d'ailleurs du champ « officiel » de la fonction publique depuis plus de quinze ans, cf. partie 2.

de l'entreprise. Les motifs de recours sont : le remplacement d'un salarié absent (18 mois), d'un salarié passé provisoirement à temps partiel, l'attente de prise de fonction d'un nouveau salarié (9 mois), l'attente de la suppression définitive d'un poste (24 mois), un accroissement temporaire d'activité (18 mois). Dans certains secteurs, s'y ajoute le travail saisonnier, mais aussi le « contrat à durée déterminée d'usage » (18 mois). Le recrutement en contrat à durée déterminée est aussi possible dans des cas ou pour des populations particuliers : les « seniors » et les ingénieurs et cadres (18 mois, renouvelables deux fois) ou encore les joueurs professionnels. Selon le cas, un ou deux renouvellements sont donc possibles, à condition de respecter un délai de carence dont la durée dépend de celle du contrat initialement conclu.

Les dispositions juridiques propres à la fonction publique sont abondantes et assez absconses pour les non spécialistes du droit : l'article d'un texte renvoie à tels articles d'autres textes, les lois aux décrets et la production législative et réglementaire sur l'emploi contractuel de droit public s'est nettement accrue depuis 2012. Pour ajouter à la complexité, la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière ont chacune leurs propres textes, que ce soit pour le statut des fonctionnaires ou les modalités d'emploi des agents non titulaires. Chacune des fonctions publiques se divise enfin en une multitude d'employeurs distincts, et, au sein même des agents non titulaires, la loi prévoit des dispositions distinctes en fonction du motif de recours (Audier, 2015). La complexité juridique a certainement contribué à faire de l'emploi public atypique un impensé sociologique. Une certaine invisibilité statistique a en outre pu faciliter l'émergence d'une représentation de la fonction publique comme marché interne, on y reviendra dans la partie 2. Quoi qu'il en soit, la sociologie contemporaine ne s'est pas intéressée à la construction sociale de la flexibilité dans la fonction publique⁸.

L'emploi public atypique, impensé de la recherche

Ensemble, la fonction publique de l'État, la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière rassemblent 20% de l'emploi total en France, soit environ 5,4 millions d'agents au 31 décembre 2014. Depuis 40 ans, les recherches sur les relations d'emploi dans ce secteur de l'économie se comptent pourtant sur les doigts de la main : depuis les années 1970, seule une poignée d'auteurs s'est intéressée à l'emploi non titulaire dans la fonction publique, avec comme point commun une analyse centrée sur les relations sociales (Magaud, 1974 ; Siwek-Pouydesseau, 1976). Ces travaux pionniers n'abordaient cependant ni le fonctionnement du système d'emploi, ni ses conséquences sur les parcours des agents (Bernard-Steindecker, 1990). Surtout, ils n'ont connu qu'une postérité très limitée, et il a fallu attendre le milieu des années 2000 pour voir apparaître

⁸ Les économistes s'intéressent plus régulièrement à la fonction publique. On peut signaler plusieurs travaux récents sur les carrières salariales (Daussin-Benichou et *al.*, 2015), les inégalités salariales hommes-femmes (Meurs et *al.*, 2014 ; Duvivier et *al.*, 2016), les transformations des politiques salariales (Audier et *al.*, 2015), ou encore les discriminations (Lhorty, 2016).

de nouvelles recherches empiriques sur l'emploi public, en particulier sur les agents non titulaires (Peyrin, 2005, 2007 ; Biland, 2012 ; Bresson, 2016).

Dans les travaux académiques comme dans le débat politique et social, l'emploi public est presque toujours assimilé au statut de fonctionnaire, c'est-à-dire à l'emploi à vie, conditionné par la réussite d'un concours. La représentation courante de la fonction publique est celle d'une régulation statutaire, généralement assimilée à un fonctionnement de type marché interne. De ce fait, les controverses politiques se cristallisent généralement sur deux postulats : les fonctionnaires sont trop nombreux (Ruiz, 2013) ; leur statut doit être réformé (Rouban, 2009 ; Jeannot et Rouban, 2010). La question de la diversité des formes d'emploi n'est jamais soulevée, l'existence de situations d'emploi précaires demeure dans l'ombre. Même les chercheurs en sciences sociales ont ignoré ce phénomène, malgré son ancienneté et sa fréquence. A quelques exceptions près, ils n'ont pas non plus prêté attention aux changements majeurs qui se sont produits depuis 2005, et dont les effets se sont renforcés en 2012 : le contrat à durée indéterminée de droit public est devenu une forme de stabilisation alternative au statut dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale, et sa régulation a fait l'objet d'une véritable normalisation réglementaire. Un changement de régime d'emploi d'apparence irréversible s'est ainsi opéré dans une grande discrétion, voire une totale indifférence. Ma recherche porte un regard nouveau sur ce phénomène ignoré par les sociologues. L'originalité de mon approche consiste en une grille de lecture théorique croisant les approches économique et sociologique, et une démarche empirique mixant les méthodes.

Eriger l'emploi public au rang d'objet sociologique

Ce manuscrit a pour ambition d'améliorer la connaissance sociologique du fonctionnement du système d'emploi public. Pour cela, j'ai choisi de réactiver les questions au cœur du programme de sociologie de l'emploi : « Qui sont les travailleurs précaires et les travailleurs 'inflexibles' ? Quelles sont les 'nouvelles formes d'emploi' socialement acceptables et quelles sont celles qui sont rejetées par le corps social ? Comment se font les ajustements qui rendent la flexibilité légitime ou illégitime, acceptable ou irrecevable ? Où se situent les seuils de tolérance et les points de rejet ? Comment l'évolution des conditions d'emploi influe-t-elle sur les rapports sociaux dans l'entreprise, comment pèse-t-elle sur le rapport au travail et à l'emploi des salariés ? » (Découflé, Maruani, 1987, p. 10). Rédigée il y a tout juste trente ans, pour justifier et illustrer la nécessité de traiter la flexibilité comme une construction sociale, cette liste de questions n'a pas pris une ride dans un contexte où l'analyse *sociologique* de l'emploi est toujours marginale.

Elaborée en réponse à l'emprise des économistes sur les questions d'emploi, la sociologie de l'emploi affirme que le salaire et l'emploi sont régulés par des acteurs sociaux soumis à des contraintes économiques dans un cadre juridique (Maruani, 1989). Ceci est d'autant plus vrai dans la fonction publique que « les prises de décision [n'y] sont pas conditionnées par les seuls mécanismes du marché, mais aussi en grande partie par l'environnement

politique » (Parent et *al.*, 2004, p. 7). Considérer l'État comme employeur (Saglio, 2004-a), c'est se donner le projet de caractériser le modèle des relations salariales dans la fonction publique à un tournant de l'histoire du statut. C'est aussi questionner les contours institutionnels ou structurels de l'activité de production des services publics en s'intéressant aux statuts d'emploi et aux formes d'organisation du travail. C'est encore explorer « l'ensemble des modalités juridiques dans lesquelles s'exerce l'activité laborieuse, qui recouvrent la totalité des droits, des protections et des obligations attachées au travail et inscrits dans les contrats, conventions collectives et statuts » mais aussi les « conditions de mise en œuvre, usages et perceptions » (Avril et *al.*, 2010, p. 193). C'est enfin s'intéresser aux hiérarchies sociales qui sous-tendent les relations d'emploi car « avoir un emploi, c'est avoir une place dans la société » (Maruani, Reynaud, 1993, p. 113). De ce point de vue, la dénomination d'agent « non titulaire » est particulièrement signifiante du strapontin occupé par ces agents dans la hiérarchie statutaire de l'État.

Pour mettre en œuvre ce programme de sociologie de l'emploi, je mobilise parallèlement des outils théoriques qui s'inscrivent dans une grille de lecture socio-économiques.

Quand les marges statutaires déstabilisent la norme d'emploi : une recherche sur les recompositions des formes d'emploi public

Décrire et analyser l'emploi public par ses marges c'est faire le choix de « remettre les marges au centre » (Nizzoli, 2014), une posture analytique qui se répand pour ses propriétés heuristiques. L'analyse des formes de marginalisation et de précarisation remet en effet peu à peu en cause l'appréhension de l'emploi stable à temps plein comme la norme dominante (Calderon et *al.*, 2016). Privilégier le terme des marges plutôt que celui des formes particulières d'emploi, c'est aussi prendre acte du brouillage des frontières du salariat classique à travers l'hybridation avec le travail indépendant ou même bénévole (Krinsky, Simonet, 2012), mais aussi par l'effet des mobilités individuelles.

Ce manuscrit s'inscrit ainsi dans les débats sur la décomposition / recomposition des normes d'emploi et de travail, qui illustrent la fécondité des rapprochements entre économie et sociologie tels qu'on les pratique au Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail depuis l'origine (Lamanthe, Moullet, 2016). Amorcé depuis déjà plusieurs décennies dans les pays du Nord, le vaste mouvement de remise en cause des modes de régulation du marché du travail se caractérise de plus en plus par une fragilisation de la norme de l'emploi stable, à travers une hétérogénéisation de la relation salariale sans cesse renouvelée. Dans ce processus, les régulations institutionnelles sont essentielles : elles construisent le rapport à la stabilité des individus, au fil de leurs parcours. Elles définissent aussi le fonctionnement des marchés du travail et les modes de gestion, en déterminant les formes d'engagement entre employeurs et salariés (*Ibid.*). En France, le droit conserve, plus qu'ailleurs, un poids central dans la régulation du marché du travail. Paradoxe : la Loi réaffirme régulièrement la norme du contrat à durée indéterminée tout en organisant elle-même de nouvelles formes de contournement (Gautié, 2016). On observe un processus exactement similaire dans la fonction publique.

Chaque fonction publique fonctionne comme un marché interne segmenté, articulant des strates de salariés dont la gestion est plus ou moins *internalisée* et dont le régime d'emploi s'écarte plus ou moins de la norme de l'emploi statutaire. La coexistence de formes d'emploi typiques et atypiques dans la main d'œuvre d'un même employeur correspond précisément au modèle de segmentation interne, dite flexible. Ce concept désigne la dichotomie entre les salariés du noyau de l'entreprise et ceux de la périphérie, relevant de formes particulières d'emploi (Gazier, 1992 ; Valette, 2007). Le modèle de segmentation flexible présente l'avantage d'articuler, sans les dissocier, des formes différentes de régulation. La *segmentation* désigne alors une gestion différenciée des carrières (Petit, 2002). C'est précisément l'identification d'une *grammaire de l'échange d'emploi* spécifique aux agents non titulaires qui va me permettre de tracer les frontières entre les marchés d'emploi dans les fonctions publiques, suivant une suggestion de Jean Saglio (2003-a). Régulation statutaire et régulation contractuelle s'opposent schématiquement sur le recrutement, la gestion des carrières, la protection sociale, mais ces oppositions évoluent selon les périodes et varient d'une fonction publique à l'autre.

Des développements récents de la théorie de la segmentation, je retiens aussi qu'il n'existe pas de marchés internes « purs » mais différents degrés d'*internalisation* (Petit, 2004). Cette approche est particulièrement heuristique pour comprendre le système d'emploi des fonctions publiques françaises. Penser l'internalisation comme un processus permet de rendre compte des transformations du régime d'emploi non titulaire d'une part, et de son positionnement vis-à-vis de la *norme* statutaire d'autre part. L'articulation entre régulation statutaire des fonctionnaires et régulation contractuelle des agents non titulaires est organisée par des dispositifs d'accès au cœur statutaire : concours internes, examens professionnels ou encore plans de titularisation, qui facilitent ainsi la traversée des frontières. La porosité des strates s'observe très clairement en dynamique, lorsqu'on s'intéresse aux parcours professionnels d'agents de l'État : si la moitié des agents non titulaires quitte la fonction publique dans les quatre années qui suivent leur embauche, la majorité de ceux qui restent devient fonctionnaire en cours de carrière (Bessière et Pouget, 2007 ; Lapinte, 2011 ; Kerjosse et Rémila, 2013).

Car le recrutement des contrats à durée déterminée répond à plusieurs logiques, dans les fonctions publiques comme ailleurs et aujourd'hui comme hier : fluctuation de l'activité, pénurie d'emplois statutaires, remodelage de la main d'œuvre future (Magaud, 1974, cité par Bouffartigue, 2010, p. 287). Les contrats à durée déterminée constituent bien une « armée de réserve », mobilisée en cas de surcroît de travail, pour remplacer des agents absents. Ils forment aussi une « file d'attente au travers de laquelle s'organisent la sélection et la socialisation professionnelle d'une bonne partie des futurs [salariés] » (Bouffartigue, 2010, p. 291). Les formes d'emplois sont enfin un facteur de division statutaire entre salariés, dont les conséquences salariales sont importantes – moins bien payés en moyenne, plus jeunes, plus souvent à temps partiel, les contractuels permettent ainsi aux employeurs publics de réduire les coûts salariaux (Grimshaw et al., 2012).

Combiner les méthodes pour enquêter sur l'emploi public atypique

Le temps de la recherche n'est pas celui du compte rendu de ses résultats et le plan de ce manuscrit ne respecte pas la chronologie de l'enquête que je vais exposer ici. Quelques années après la soutenance de ma thèse, j'ai voulu savoir si ce que j'avais observé dans les musées, pour les postes dédiées à l'accompagnement des visiteurs, pouvait concerner d'autres « secteurs » de la fonction publique. La nouvelle recherche a commencé par une première plongée dans les statistiques qui m'a confirmé que le recours à des formes d'emploi non statutaires (le contrat au premier chef) est à la fois fréquent, omniprésent et constant dans le temps. Pour cela, j'ai d'abord puisé des éléments statistiques sur les agents non statutaires de l'État dans quelques rares, mais précieux, articles et mémoires : grâce à eux, j'ai reconstitué une estimation du nombre d'agents non titulaires sur la période 1914-1970 (annexe 1). Pour la période 1980-2014, j'ai exploité les rapports annuels sur l'État de la fonction publique produits par les statisticiens publics de l'Insee et de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), ce qui m'a aussi permis de caractériser (imparfaitement à ce stade) les profils socio-démographiques des agents non titulaires. Chemin faisant, j'ai cherché à comprendre la production sociale de ces chiffres et des données sur lesquelles ils étaient fondés, ce qui m'a amenée à réaliser une analyse critique des catégories statistiques. Cette investigation quantitative a soulevé de nouvelles questions, qui m'ont poussée à ouvrir de nouveaux chantiers empiriques : j'ai d'abord voulu comprendre la genèse de ce système d'emploi puis son fonctionnement sur un nouveau terrain.

Pour reconstituer la genèse de la régulation contractuelle, j'ai analysé un corpus juridique composé des textes de loi et des décrets consacrés aux agents non titulaires dans les fonctions publiques, en particulier dans la fonction publique de l'État (annexe 4). S'y ajoutent des circulaires (textes de nature normative) et une abondante littérature grise constituée de rapports parlementaires ou de rapports des inspections générales ministérielles. J'ai commencé par me documenter sur les lois 2005-843 et 2012-347 (dite « Sauvadet ») qui comportent toutes deux des mesures facilitant la conclusion de contrats à durée indéterminée dans les fonctions publiques. Mais pour bien comprendre ce qui jouait dans ces changements, il m'a fallu remonter dans le temps, jusqu'au statut de 1983, puis celui de 1946. Je m'étais par ailleurs intéressée au caractère négocié des plans de titularisation de 1983, 1996 et 2001. Celui de 2012 ne faisant pas exception à la règle, j'ai soigneusement cherché la traduction législative de l'accord du 31 mars 2011 dans le texte de la loi Sauvadet. Là encore, de nouvelles questions ont émergé au fil de la recherche : je n'arrivais pas à comprendre, en particulier, comment six organisations syndicales de fonctionnaires sur huit avaient pu signer un accord ouvrant la possibilité de recrutements directs en contrat à durée indéterminée dans la fonction publique de l'État. La négociation préalable à l'accord n'étant qu'un élément périphérique de mon enquête, je n'ai pas réalisé une enquête à part entière mais j'ai tout de même analysé les registres argumentatifs des acteurs à travers le prisme de documents syndicaux et administratifs mis en ligne par trois syndicats : la CGT, FSU et Solidaires.

Il était enfin important de recueillir la parole d'agents non titulaires sur la place du contrat dans leur parcours pour restituer le sens donné par les acteurs sociaux. J'ai choisi de réaliser une enquête par entretiens auprès d'une vingtaine de statisticiens non titulaires. Cette population diplômée et qualifiée n'est certes pas la plus représentative des agents contractuels de l'État sur le plan des qualifications (les contractuels sont sous-représentés en catégorie A, cf. partie 2), même si elle est typique sur le plan de la jeunesse et de la féminisation. L'intérêt est autre : ces statisticiens contractuels illustrent un cas limite de recours au contrat car ils remplissent des fonctions correspondant précisément aux missions des corps d'attachés Insee, ce qui place les employeurs dans une situation à la limite de la légalité. Les entretiens ont été réalisés début de l'année 2014, deux ans après le vote de la Loi Sauvadet, alors que se mettaient en place différents dispositifs organisant des concours réservés aux agents non titulaires pour faciliter leur accès à certains corps de fonctionnaires. Une partie des agents rencontrés a accepté un deuxième entretien deux ans après, début 2016 (annexe 5).

Le contrat de droit public : une forme d'emploi atypique dans un régime statutaire

Je défends dans ce manuscrit la thèse que le système d'emploi de la fonction publique est un système dual inégalitaire. Il repose sur deux modes de régulation parallèles mais étroitement articulés : la régulation statutaire et la régulation contractuelle. Cette dernière correspond à un mode d'emploi spécifique, plus flexible, moins coûteux, moins protecteur, qui s'accompagne de moindres chances d'accès aux promotions et responsabilités. La ligne de clivage entre les deux régimes d'emploi est l'accès à l'emploi statutaire par concours⁹ qui engendre, tout en les justifiant, des parcours professionnels très inégaux.

Trois parties pour répondre à trois questions de recherche

Quelle est l'histoire de ce mode de régulation parallèle au statut ? La première partie retrace une enquête sur la place de l'emploi contractuel dans un système statutaire caractérisé par l'importance des relations professionnelles. Elle propose une modélisation du système d'emploi public comme système articulant deux modes de régulation parallèles. Depuis 1946, le système d'emploi de la fonction publique repose sur un Statut édifié avec les organisations syndicales représentant les fonctionnaires. La régulation statutaire définit les règles du jeu des carrières des fonctionnaires ; elle leur apporte garanties et protections en échange d'obligations. Les agents non titulaires sont alors définis par la négative, par leur exclusion de toutes ces dispositions, en particulier du droit à la carrière. Après avoir un temps été considéré comme une anomalie à résorber, le contrat constitue désormais un régime d'emploi parallèle, voire concurrent, au statut : la régulation contractuelle a en effet fait l'objet d'un important processus de normalisation depuis 2005, avec une accélération depuis 2012.

⁹ Cette ligne de partage perdure dans la fonction publique d'Etat, mais elle est particulièrement floue dans la fonction publique territoriale, où la majorité des recrutements de fonctionnaires s'effectue sans concours depuis au moins dix ans.

Combien d'agents sont concernés par le contrat dans les fonctions publiques ? Quelle part des agents publics les emplois atypiques représentent-ils, et comment cette proportion évolue-t-elle dans le temps ? Quelles sont enfin les caractéristiques de ces agents ? La deuxième partie apporte des éléments de réponse à ces questions, à partir d'une analyse secondaire des données chiffrées concernant les emplois atypiques dans les fonctions publiques. Les agents hors statuts sont recensés depuis le début du XXe siècle parmi les effectifs de la fonction publique de l'État. Ils font cependant l'objet d'importants « mécomptes » (Maruani, 2002) étant donné l'instabilité et la porosité de cette catégorie et les effets des conventions de mesure sur leur dénombrement. La part d'agents non titulaires n'a jamais été inférieure à 14% dans les trois fonctions publiques depuis 1992 et elle a atteint 17% depuis 2012. Au sein de l'État, cette forme particulière d'emploi se concentre dans les établissements publics avec d'autres formes d'emploi atypiques comme les contrats aidés, tandis que les ministères deviennent progressivement des univers réservés aux agents titulaires et aux statuts particuliers. Décrire la population des agents contractuels à travers ces documents statistiques est un exercice malaisé. On y décèle néanmoins deux effets importants, mais délicats à interpréter : une féminisation, elle aussi concentrée dans les établissements publics, et une jeunesse relative, par rapport aux fonctionnaires, constante sur plusieurs décennies.

Comment fonctionne l'État employeur ? Précisément, quels sont les usages sociaux de l'emploi contractuel par les employeurs publics et par les agents ? Quels sont les effets de ce mode d'emploi sur les parcours professionnels ? La troisième partie s'intéresse au fonctionnement de ce système d'emploi à partir d'une enquête qualitative : à nouveau, une même activité correspond à des usages variés selon les employeurs, selon qu'ils privilégient le renouvellement des contrats et l'accès au contrat à durée indéterminée ou qu'ils organisent au contraire le *turn-over* de leur main d'œuvre contractuelle. Le chapitre 5 explore les façons d'être employé (détermination du salaire, renouvellement des contrats, accès aux promotions et au contrat à durée indéterminée). Dans cette population de statisticiens contractuels, le rapport à l'emploi doit être distingué du rapport au travail – ce dernier primant sur le premier, du moins en début de carrière. Le chapitre 6 se penche sur la traversée des frontières statutaires : comment ces contractuels de haut niveau décident-ils de passer, ou pas, des concours pour devenir fonctionnaires ? La mise en œuvre d'un dispositif d'accès réservé peut infléchir le raisonnement, accélérer la décision, mais n'évite pas la mobilisation pour s'informer sur ses droits et son éligibilité et nécessite un engagement important dans la préparation des épreuves.

Première partie

Des formes particulières d'emploi au cœur d'un système statutaire

Deux types d'agents coexistent dans la fonction publique de l'État : d'un côté, les fonctionnaires titulaires dont le recrutement, l'avancement et les carrières sont régis par le statut général de la fonction publique, et dont les prestations sociales et pensions de retraite sont à la charge de l'État ; de l'autre, des agents définis par exclusion du statut. Qu'on les appelle « agents non-titulaires » ou « contractuels »¹⁰, leur première caractéristique commune est de ne pas être recruté dans le cadre d'un concours ; la détermination de leur rémunération est fixée par des dispositions réglementaires distinctes de celles des fonctionnaires ; leur avancement dans la carrière n'est pas codifié ; ils dépendent enfin du régime général pour leurs droits sociaux (maladie, prestations sociales) et leurs pensions sont prises en charge par l'Ircantec. Les distinctions opérées entre les agents de l'État en fonction de leur statut d'emploi renvoient donc à des modes de régulation bien distincts, formant les deux faces d'un seul et même système d'emploi : le premier acte d'édification du statut consiste à tracer la frontière entre les agents qu'il couvre et ceux qu'il exclut, et sa survie repose sur le maintien à l'écart d'une partie des agents.

Le premier chapitre dresse un état de la littérature pour montrer à quel point l'emploi public, en particulier dans ses formes atypiques, demeure un impensé de la recherche en France. Les travaux sur l'action publique et la fonction publique ne s'intéressent pas aux questions d'emploi, alors même que l'emploi public a fait l'objet d'importantes réformes ces dix dernières années (Buisson, Peyrin, 2017). Les travaux sur les groupes professionnels qui composent la fonction publique abordent souvent les carrières, mais peu s'intéressent aux relations d'emploi spécifiques qui unissent les salariés aux employeurs publics. Cela s'explique sans doute par le postulat commun à ces travaux : celui d'une fonction publique emblématique du modèle du marché interne, occultant totalement (ou presque) l'existence de marges précaires. Par ailleurs, les travaux sur les formes particulières d'emploi, qui se sont considérablement développés en économie et en sociologie après les années 1980, ont totalement ignoré la fonction publique, qui représente pourtant un cinquième de l'emploi total. De rares exceptions se distinguent dans ce tableau général. En s'élargissant d'abord aux disciplines connexes, la revue de

¹⁰ Jusqu'à la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, les textes juridiques et réglementaires utilisaient indifféremment les deux termes – l'expression « non titulaire » étant parfois munie d'un tiret, parfois non. La Loi déontologie unifie le vocabulaire en remplaçant dans le décret n°868-83 toutes les occurrences du mot « non titulaire » par le mot « contractuel ».

lecture met au jour une dizaine de recherches sur la précarité dans la fonction publique sur quarante ans, en économie, histoire, sciences politiques et droit. En se concentrant sur les années 2005 à 2015, elle repère enfin plusieurs recherches sociologiques sur la coexistence de marges précaires et d'un noyau statutaire. Ces travaux sont présentés ici de façon succincte, car leurs apports sont mobilisés et discutés tout au long du manuscrit. Ce premier chapitre se termine par l'exposé de la grille de lecture retenue pour analyser l'emploi public atypique.

Le deuxième chapitre est le premier volet, documentaire, de ma contribution pour combler ce déficit de connaissance. Il retrace les principales étapes de la constitution d'un système d'emploi public segmenté, à partir d'un univers très fortement fragmenté jusqu'au milieu du XXe siècle. Les fondations durables d'un mode de régulation statutaire sont posées en 1946, et renforcées en 1983. Deux lois portées par des ministres communistes, et soumises à l'accord des syndicats de fonctionnaires, posent alors les bases des « super règles » organisant les carrières des fonctionnaires. Elles définissent aussi des instances paritaires, au sein desquelles les représentants des fonctionnaires participent non seulement à la régulation des carrières, mais aussi au fonctionnement de l'administration. Ce faisant, ces lois laissent sur le côté un tiers des agents de l'État : définis par défaut, par tout ce qui ne fait pas d'eux des fonctionnaires statutaires, les agents non titulaires constituent alors un univers à part, exclu du Code du travail comme du statut de la fonction publique. Pendant des décennies, cette forme particulière d'emploi est considérée comme une anomalie à résorber : à plusieurs reprises sont organisés des « plans de titularisations », qui permettent un accès facilité à l'emploi statutaire. Parallèlement, ce régime d'emploi doublement dérogatoire fait l'objet d'une hybridation incrémentale entre statut et Code du travail, d'abord essentiellement par le biais de la seule jurisprudence, puis par celui d'importantes modifications législatives et réglementaires. En 2005, une loi limite le renouvellement des contrats à durée déterminée à six ans dans les fonctions publiques, et facilite la conclusion de contrats à durée indéterminée de droit public. Cette première rupture est essentielle, car elle instaure la possibilité d'occuper un emploi stable dans la fonction publique sans être fonctionnaire, et donc sans bénéficier du droit à la carrière. Elle rend possible la deuxième rupture : en 2012, une loi de « sécurisation » combine pour la première fois un plan de titularisation et généralisation de la « cédésation ». Surtout, elle s'accompagne dans les années suivantes de réécritures essentielles des décrets régissant les conditions d'emploi des agents contractuels de droit public, aboutissant à la normalisation d'un mode de régulation parallèle au statut.

1. L'emploi public atypique comme impensé sociologique ?

1.1. La sociologie de l'action publique et de la fonction publique occulte les questions d'emploi

La distinction public-privé est un élément essentiel de la représentation bipolaire de l'emploi en France. On doit à François De Singly et Claude Thélot (1988) d'avoir systématiquement exploré les facettes de cette opposition entre « gens du public » et « gens du privé ». Une enquête récente a montré que « le statut sous ses différentes déclinaisons (opposition entre indépendants et salariés, public et privé ou fonctionnaires et salariés) occupe [encore] une place importante dans les phénomènes de catégorisation ordinaire du monde social » (Hugrée, de Verdalle, 2015).

1.1.1. Les réformes de l'État au cœur de la sociologie de l'action publique

« La sphère publique [condense] les rapports d'autorité et de contrainte, et intègre l'ensemble des fonctions de direction et de gestion de la collectivité [...]. Cette distinction s'est traduite par la soumission de chacune des deux sphères à des systèmes de valeurs et des dispositifs normatifs différents » (Chevallier, 2003, p. 64). En France, le statut de la fonction publique s'est progressivement construit comme un régime dérogatoire au droit commun des relations de travail au cours des XIXe et XXe siècles (Thuillier, Tulard, 1984 ; Burdeau, 1989). Précisément, la mise en place de protections statutaires visait à placer les fonctionnaires dans les meilleures conditions pour qu'ils se consacrent exclusivement au service de l'intérêt général (Bodiguel, Garbarn, Supiot, 2000). La justification de ce régime d'emploi dérogatoire au droit commun est socialement construite : « La spécificité des règles de droit administratif trouve sa raison d'être dans la finalité poursuivie par le service public : la recherche de l'intérêt général [...], considéré comme 'la fin ultime de l'action publique' » (Daioglou, 2009). Deux principes essentiels ont émergé dès la fin du XIXe siècle : la séparation claire entre le politique et l'administration d'une part, et le principe de recrutement assis sur les compétences d'autre part (Dreyfus, 1993, p. 74). Depuis le milieu des années 1980, en France, un ensemble de lois forme le statut général de la

fonction publique¹¹ et prévoit précisément « les conditions d'accès (âge, diplôme, concours d'entrée), de rémunération (indices et points), de mobilité professionnelle et géographique (concours internes, mutations) de manière détaillée, ainsi que les institutions propres à les mettre en œuvre et à les contrôler (commissions paritaires) » (Reynaud et Reynaud, 1996, p. 350).

L'édifice axiologique qui fondait la distinction public-privé vacille dans les dernières décennies du XXe siècle, rappelant le caractère construit et contingent de la frontière entre les deux mondes (Join-Lambert et *al.*, 2017, p. 2). La référence à l'intérêt général est alors mise à mal par le nouveau management public, qui se diffuse dans un grand nombre de pays développés. Ce courant emprunte les méthodes de gestion du secteur privé pour les appliquer au secteur public (Melnik, 2010 ; Bezès, 2009 ; François, 2009). « Schématiquement, ces politiques regroupent des interventions gouvernementales qui prennent pour objet le système administratif et proposent d'en transformer les principales règles constitutives [...] : relations entre administration et autorité politique, structuration de l'organisation hiérarchique, système d'emploi et modes de travail des agents publics, règles d'allocation et de gestion des ressources aux administrations ou relations entre les agents et l'administré » (Bezès, 2005-a, p. 432). Sans préjuger d'une homogénéité des pratiques¹², deux exemples en illustrent les principes : l'évaluation de la performance des organisations, des dirigeants et des personnels, et la tendance à « externaliser » certaines fonctions vers le privé¹³.

Ce mouvement de réforme rencontre et renforce une tendance préexistante de diversification, ou de fragmentation, des éléments constitutifs de la structure étatique. La mondialisation transforme l'État, qui devient polycentrique : « la figure post-moderne du réseau tend à se substituer à celle de la pyramide » (Chevallier, 2003, p. 877). Cette nouvelle configuration est le fruit d'un double mouvement de « décentralisation fonctionnelle » qui renforce l'autonomie des structures personnalisées, et de « déconcentration fonctionnelle », qui étend les capacités d'initiative des services gestionnaires (*Ibid*, p. 82). Cette fragmentation institutionnelle s'observe ailleurs en Europe, où elle a des effets sur la structure des emplois publics locaux. Christophe

¹¹ Le Statut général de la fonction publique comprend quatre titres : le premier s'applique à l'ensemble des fonctionnaires (Loi n°83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires) ; le second à la fonction publique de l'État (Loi n°84-16 du 11 janvier 1984), le troisième à la fonction publique territoriale (Loi n°84-53 du 26 janvier 1984) et le quatrième à la fonction publique hospitalière (Loi n°86-33 du 9 janvier 1986).

¹² Selon les pays, les controverses et décalages sont nombreux entre les discours, les réformes effectivement conduites et leurs résultats.

¹³ La littérature économique, abondante sur la question de l'évaluation des réformes du secteur public, nous apprend d'ailleurs que des mesures phares de ces réformes, comme la rémunération à la performance, ont déjà montré leurs limites dans de nombreux pays avant d'être adoptées en France (Bacache-Beauvallet, 2006).

Nosbonne désigne par le terme de « centrifugation »¹⁴ la relégation en périphérie des activités considérées comme non essentielles, conservant au cœur du noyau statutaire les seules activités d'orientation des politiques publiques ou relevant de la souveraineté (Nosbonne, 2013). Les emplois de nettoyage, de surveillance sont ainsi de plus en plus souvent sous-traités, tandis que les emplois correspondant à la mise en œuvre de certains services publics – comme le traitement du chômage ou la sécurité sociale – sont délégués à des agences relevant du droit commun du travail¹⁵.

Si les historiens, juristes et politistes ont brossé à grands traits le contexte des transformations de l'État, ils n'ont pas interrogé les conséquences de ces évolutions sur l'emploi et le statut des agents. La riche et abondante littérature sur les agents du service public s'inscrit en effet plutôt dans une sociologie française des groupes professionnels, qui fait abstraction des relations d'emplois d'emploi au sein de ce secteur particulier – à quelques exceptions près.

1.1.2. Une sociographie des groupes professionnels qui composent le secteur public

Les corps de la fonction publique et les groupes professionnels qui composent le secteur public font depuis longtemps l'objet de riches monographies, qu'on peut schématiquement distribuer sur l'échelle de prestige social des groupes professionnels. Depuis les années 2000, ces recherches sont le plus souvent abordées sous l'angle du changement et des réformes (Deroche, Jeannot, 2004 ; Greenan et al., 2016), qui contribuent à ébranler les fondements des légitimités professionnelles comme de l'action publique (Le Bianic, Vion, 2008¹⁶).

Le haut de la hiérarchie, représenté par les grands corps de l'État, a fait l'objet d'une sociologie précoce des élites administratives (Darbel, Schnapper, 1969 ; Suleiman, 1979 ; Bodiguel, Quermonne, 1983), aujourd'hui renouvelée par une sociologie des professions supérieures : les énarques et notamment les administrateurs civils (Eymeri-Douzans, 2001 ; Rouban, 2002), les hauts fonctionnaires en général (Gally, 2012 ; Marry et al., 2015).

¹⁴ Le terme est emprunté à Jean-Pierre Durand, pour qui la centrifugation consiste à rejeter à l'extérieur de l'entreprise « les activités à faible valeur ajoutée, et avec elles les types d'emploi les plus dégradés » (Durand 2004).

¹⁵ Si elle est tout à fait stimulante dans ce cadre général, la théorie de la centrifugation est cependant loin d'épuiser la réalité du phénomène de segmentation des emplois au sein de l'État, comme on le verra dans la suite de ce manuscrit. Elle passe notamment sous silence l'usage de formes particulières d'emploi pour réduire le coût de la main d'œuvre, ou simplement contourner les rigidités statutaires – en particulier pour ce qui concerne le recrutement par concours. Or, nombreux sont les agents non titulaires employés comme « petites mains » dans les services régaliens, ou encore les agents non titulaires employés sur les mêmes fonctions que les agents non titulaires, mais plus faciles à recruter, moins chers à employer et plus faciles à licencier.

¹⁶ Parmi les seize contributions qui composent l'ouvrage, nombreuses sont celles qui portent sur des groupes professionnels relevant du statut de la fonction publique : les directeurs de service de la Protection judiciaire de la jeunesse (Dugué ; Malochet), les inspecteurs du travail (Tiano), les conseillers principaux d'éducation (Buisson-Fenet), les patrouilleurs de police (Boussard, Lorient et Caroly), les ingénieurs des Ponts et Chaussées (Gervais).

Des recherches sur les ingénieurs du corps des Ponts et Chaussées (Gervais, 2007) ou les commissaires de Police (Pruvost, 2007) complètent progressivement la cartographie sociale des professions supérieures de l'État qui représente moins de 5% des agents de la fonction publique de l'État (Baradji, Peyrin, 2011). Le marché du travail universitaire est le seul à faire l'objet d'une analyse attentive aux règles d'allocation des postes et de fonctionnement des carrières (Musselin, 2003, 2005). Alors que l'univers académique est particulièrement touché par la précarisation des relations d'emploi¹⁷, pour Christine Musselin les emplois temporaires occupés par les universitaires composent des marchés du travail distincts, aux modes de régulation spécifiques, car ils ne conduisent pas tous à la carrière académique « classique ». Autrement dit, le marché des emplois temporaires fonctionne comme un filtre vers la carrière académique à laquelle se destinent une partie des doctorants et jeunes docteurs (Louvel, 2006). Ces travaux consacrent donc une petite place à la régulation des emplois temporaires dans un univers de « permanents ».

Si la sociologie française décrit de mieux en mieux les carrières au sommet de la hiérarchie administrative, elle a plus souvent laissé dans l'ombre les catégories d'employés, d'ouvriers et les cadres intermédiaires¹⁸. Finalement, ce sont les fonctionnaires de proximité, qui représentent pourtant l'immense majorité des agents publics sur tout le territoire, qui sont le plus longtemps restés mal connus. Deux traditions bien établies se distinguent néanmoins dans ce champ : les travaux sur les aides-soignantes et infirmières (Petitat, 1994 ; Dubet, 2002 ; Acker, Arborio, 2004) d'une part, et ceux sur les enseignant.e.s (Peyronie, 1998 ; Cacouault-Bitaut, 2007). Des enquêtes sur les trajectoires socio-professionnelles (Alber, 2013-b), sur le travail concret, quotidien (Deroche, Jeannot, 2004 ; Weller, 1999 et 2006) ont été menées ces dix dernières années. Centrées sur l'importance du travail dans la définition de l'activité des agents publics et l'accomplissement de l'action publique elle-même, ces recherches délaissent elles aussi bien souvent la question des statuts. Or, pour aller plus loin, il faut désormais comprendre les formes de l'emploi qui organisent ce travail¹⁹ : c'est précisément parce que la forme de l'emploi est différente que le secteur public et la fonction publique présentent encore des

¹⁷ Syndicat national des chercheurs scientifiques (FSU), 2016, « Vers une uberisation de l'enseignement supérieur et de la recherche ? », dossier spécial de la *Vie de la recherche scientifique*, n°404. Une enquête sur la précarité dans l'enseignement supérieur avait été conduite en 2009 par des chercheurs en sciences dans un cadre intersyndical. <http://www.precarite-esr.org/spip.php?rubrique1>

¹⁸ Indiquons néanmoins que les travaux portant sur ces groupes professionnels constituent des terrains d'enquête d'autant plus intéressants qu'ils coexistent dans le secteur public et le secteur privé.

¹⁹ La spécificité des relations d'emploi placées sous le signe d'un statut spécifique a enfin fait l'objet d'un colloque, puis d'un ouvrage (Cartier, Retière, Siblot, 2010) rassemblant de nombreuses monographies d'employés « à statut ». Ce salariat se distingue par des dispositions spécifiques, caractérisées par la sécurité de l'emploi et le droit à la carrière (il s'agit principalement mais pas exclusivement d'ex-entreprises publiques). Mais l'ouvrage est plutôt centré sur les cultures professionnelles et les modes de vie associés, pour dresser le portrait d'identités collectives et de rapports au travail bouleversés par l'effritement des statuts d'anciennes entreprises publiques.

spécificités au regard des secteurs marchands (Guillemot, Peyrin, 2010 ; Guillemot, Jeannot, Peyrin, 2010).

En dépit d'un corpus de travaux d'une grande richesse, assorti de résultats empiriques d'une grande finesse, les transformations statutaires et structurelles plus générales qui affectent (ou affecteront) ces groupes professionnels sont largement passés sous silence. La question des dynamiques d'emploi demeure même impensée, et les chercheurs ignorent bien souvent la coexistence de différentes formes d'emploi dans une même organisation, au cœur d'un même métier. Ce faisant, les inégalités générées par ces différences statutaires, qui engendrent des tensions entre agents des fonctions publiques ne sont jamais abordées.

1.1.3. Une lecture persistante : la fonction publique comme idéal-type du marché interne

Cette absence de prise en compte des relations d'emploi dans les fonctions publiques peut s'expliquer par la représentation courante de la fonction publique française comme pur marché interne (Maruani, Reynaud, 1999 ; Audier, Meurs, 2004 ; Bessière, Pouget, 2007 ; Di Paola, Moullet, 2007).

L'article d'Emmanuèle et Jean-Daniel Reynaud sur la réforme de France Télécom²⁰, publié en 1996, illustre cette représentation, qu'il a sans doute contribué à rigidifier pour de nombreuses années. Les deux auteurs s'inspirent de la théorie des marchés internes (Piore et Doeringer 1971 ; Piore et Sabel 1984) pour en tirer leur propre définition, régulationniste : « La fonction publique est [...] un cas de marché particulièrement construit et co-administré. [...] De tels marchés [du travail], bien différents des marchés de produits²¹, sont des constructions sociales localisées où les mouvements de main d'œuvre sont soumis à des règles. » (Reynaud et Reynaud, 1996, p. 337-338). Le statut de la fonction publique française est ainsi décrit comme « un ensemble de mesures issues de la loi, qui couvre la totalité des dimensions de la gestion de la main d'œuvre. [Il] prévoit les conditions d'accès (âge, diplômes, concours d'entrée...), de rémunération (indices et points), de mobilité professionnelle et géographique (concours internes, mutations), de manière détaillée, ainsi que les institutions propres à les mettre en œuvre et à les contrôler (commissions paritaires). » (Reynaud et Reynaud, 1996, p. 350). De ce fait, la fonction publique incarne parfaitement le modèle du marché interne et son fonctionnement. « Un marché interne du travail est bien un marché si des décisions y sont prises concernant l'affectation aux postes, la rémunération, la mobilité géographique, professionnelle et

²⁰ La réforme est décrite comme un changement des règles du jeu en cours de partie, ou encore comme la « reformulation unilatérale des termes d'un contrat » (Reynaud et Reynaud, 1996, p. 362).

²¹ C'est cette autonomie vis à vis de la régulation du marché des produits qui fonde l'échange salarial et le système d'emploi dans les fonctions publiques selon Jean Saglio (Saglio, 2003-a). L'État s'arrogeant le contrôle total sur les biens publics collectifs, la rémunération est indépendante de la prestation, dissociée de la productivité et prise en charge collectivement – c'est le cas des militaires, que Jean Saglio utilise parfois comme idéal-type du fonctionnaire.

hiérarchique. Une gestion des ressources humaines qui règle l'accès par concours, attribue à chacun un grade dans un corps et promet ou satisfait des vœux de mobilité à l'ancienneté, prend des décisions quasi-automatiques ou, en tous cas, les protège entièrement de ce qui se passe sur le marché du produit. [...] Un marché interne organise les relations d'emploi dans la durée », ce qui renvoie à la fois à la stabilité de la relation d'emploi, mais aussi que fait que « chaque épisode ne peut vraiment être compris que replacé dans la durée » (Reynaud et Reynaud, 1996, p. 346).

Encadré n°2. Une grille de lecture alternative : la fonction publique comme marché fermé

La fonction publique présente également des traits caractéristiques des marchés fermés, qui protègent « les travailleurs qu'ils emploient contre la concurrence sur le marché du travail général et, très largement, contre la concurrence interne entre collègues. Cette double protection est obtenue par la définition des attributs nécessaires à l'accès au marché – titres, nationalité, etc. – et à la promotion lorsqu'elle existe – liaison titre/ancienneté, etc. Ces marchés sont 'fermés' parce qu'ils ne s'alimentent hors d'eux-mêmes qu'aux niveaux les plus bas des pyramides de chaque grade, les postes supérieurs étant pourvus par promotion interne. Les recrutements touchent ainsi par prédilection une population jeune, destinée à faire carrière sur ce marché où le déroulement de sa vie professionnelle lui assurera formation progressive à l'emploi, socialisation et promotion légitime. A condition bien sûr qu'elle-même y trouve avantage, c'est-à-dire que le système d'opportunité que lui offre ce marché l'encourage en permanence à la fidélité plutôt qu'à la défection. » (Paradeise, 1984, p. 352) La constitution de ce type de marché répond, pour l'employeur, à une double préoccupation de fidélité et fiabilité : ainsi, dans l'administration publique du début du XXe siècle, « Le statut de la fonction publique [...] vise, en rationalisant la gestion bureaucratique des hommes, à réduire l'impact de sollicitations étrangères au Bien public que la précarité d'emploi pourrait encourager. » (Paradeise, 1988, p. 14).

On pourrait ainsi retracer l'histoire de la construction sociale de la fonction publique comme la conjonction de différents mouvements de « professionnalisation publique », au sein desquels les travailleurs, les employeurs et l'État (dans son double rôle de régulateur et d'employeur selon Jean Saglio, 2004-a) ont agi et interagi pour établir un monopole sur certains marchés, conduisant à leur clôture. La profession universitaire en est un exemple, dont les modes de recrutement et de régulation (Musselin, 2003, 2005, cf. *supra*) rappellent singulièrement, par la place laissée à l'autonomie et à la régulation par les pairs, ceux des professions libérales, formant une « *profession libérale d'État* » pour reprendre le terme de Robert Gary-bobo et Alain Trannoy (2009).

Notons qu'Emmanuèle et Jean-Daniel Reynaud signalent, sans s'y attarder, la coexistence de deux catégories de personnel au sein de France Télécom au début des années 1990. Pour eux, cette coexistence illustre les mouvements d'internalisation et d'externalisation qui transforment les contours de l'unité de décision au gré de l'évolution des objectifs de l'entreprise.

Cette dimension processuelle est au cœur du renouveau britannique de la théorie de la segmentation, structuré autour de Jill Rubery et Frank Wilkinson dans les années 1980 : « il n'existe pas de marchés internes purs mais différents degrés d'internalisation » (Petit,

2004, p. 13). L'élément central de la dynamique structurant le marché du travail est le niveau de protection des salariés des marchés internes. L'internalisation est ainsi un outil parmi d'autres à la disposition de l'employeur pour structurer, gérer l'emploi. » C'est l'interaction entre différents éléments relevant essentiellement du niveau de l'entreprise (technologie, forme de la demande sur le marché des biens, forme de contrôle et d'organisation du travail, type d'offre de travail) qui induit un environnement plus ou moins propice à une politique d'internalisation (Petit, 2004).

1.2. Le silence des sciences sociales sur les formes particulières d'emploi dans la fonction publique²²

Après les années 1980 et 1990, le marché du travail a connu de profonds changements : accroissement massif du chômage d'une part, mais aussi dérégulation et flexibilisation des contrats de travail de l'autre (Koch et Fritz, 2013). La relation d'emploi standard, au cœur du compromis social de l'après-guerre dans les pays européens, s'est ainsi rétractée au profit des contrats de travail atypiques : contrat à durée déterminée et temps partiel (King et Rueda, 2008 ; Standing, 2009) – avec des différences nationales très nettes (Emmenegger and *al.* 2012). Dans les années 1990, puis 2000, les chercheurs français en sciences sociales ont réalisé de nombreuses enquêtes sur les formes particulières d'emploi, définies par leur écart à la norme d'emploi du contrat à durée indéterminée à temps complet²³ : la liste comprend généralement les contrats à durée déterminée, l'intérim, les emplois aidés, et le travail à temps partiel – qui est souvent associé aux contrats à durée déterminée (Kornig, Michon, 2010). Deux approches résument la revue de lecture sur les « formes d'emplois atypiques » : la première décrit l'évolution du recours aux formes particulières d'emploi (contrat à durée déterminée, intérim, emploi aidé) sur le marché du travail (Petit, 2003 ; Bunel, 2007)²⁴ ; la deuxième s'intéresse à l'expérience des contrats à durée déterminée, sous l'angle de la précarité – ce dernier concept se diffractant en plusieurs dimensions : instabilité, insécurité, incertitude (Nicole Drancourt, 1992 ; Paugam, 2000).

L'analyse des formes particulières d'emploi porte d'abord sur « les modalités de gestion de la main-d'œuvre et sur les conditions concrètes du travail au sein de l'entreprise et dans la relation au collectif de travail » (Cingolani, 2005, p. 21). Ces formes d'emploi sont un

²² Une piste explicative réside dans la profusion de textes juridiques de différents ordres (loi, règlement...), qui dessinent un paysage statutaire particulièrement fragmenté et complexe.

²³ Cette définition des emplois atypiques par les écarts à la norme a été développée et systématisée par Damian Grimshaw, Mat Johnson, Jill Rubery et Arjan Keizer (2016) dans le cadre d'un travail comparatif financé par la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne. La précarité est ainsi définie par des écarts cumulatifs dans plusieurs domaines : recrutement, salaires, formation et protection sociale, mais aussi représentation, contrôle et respect des règles.

²⁴ Parmi eux, signalons en particulier Jean-François Germe et François Michon, premiers français à importer la théorie de la segmentation.

instrument polyvalent au service des organisations pour résoudre différents types de problèmes d'ajustement entre charge de travail (volume de production visé) et capacité de travail disponible, qui se conjuguent la plupart du temps : pénurie ou homogénéisation de main d'œuvre, brisage de grève, surplus temporaire... C'est un outil qui évite la réorganisation des activités, le changement des modalités de gestion de main d'œuvre, et facilite la mise en place de nouvelles organisations et méthodes de gestion (Michon, 1981). En cela, les formes particulières d'emploi sont concurrentes ou complémentaires d'autres pratiques (comme la sous-traitance, par exemple).

En France, on distingue deux formes particulières d'emploi très différentes : contrats à durée déterminée (CDD) et intérim : le contrat à durée déterminée est plus féminin que l'intérim, et il se concentre sur certains secteurs. « Le contrat à durée déterminée, règlementairement destiné à permettre aux entreprises d'employer des personnes pour une durée limitée, pour une tâche bien définie ou en remplacement de leur personnel absent, pour un congé maternité par exemple, semble désormais être utilisé dans un cadre plus général de gestion des ressources humaines. En effet, le recours aux emplois temporaires peut présenter certains avantages : il permet notamment de sélectionner la main d'œuvre, de mieux appréhender les compétences d'une personne pendant une période de mise à l'épreuve. Le contrat à durée indéterminée prévoit bien une période d'essai, mais celle-ci peut être jugée trop courte par les entreprises et, surtout, elles peuvent penser qu'il est plus difficile de rompre un contrat à durée indéterminée que de ne pas reconduire un contrat à durée déterminée. En outre, un salarié en contrat court est incité à fournir un effort productif important, dans l'espoir d'être embauché. Enfin, on peut supposer que la présence de salariés temporaires accroît la stimulation des salariés permanents de l'entreprise, affaiblit leur esprit revendicatif. » (Cancé, 2002, p. 30).

Patrick Cingolani propose de définir la précarité de l'emploi par la discontinuité des temps, ou l'intermittence. D'ailleurs, la loi est claire de ce point de vue : « Il ne peut être fait appel à ces salariés que pour des "tâches non durables accomplies pour le compte d'un utilisateur, dénommées 'missions' » (art. L 124-1). Le contrat à durée déterminée ne peut avoir ni pour objet ni pour effet de pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'entreprise » (Cingolani, 2005, p. 22). La précarité est aussi la « discontinuité associée à la carence de revenu ou à la carence des protections », puisque le hors statut renvoie à un déficit de protection sociale et de revenu, ce qui renvoie alors à la vulnérabilité.

« Le droit, en légalisant l'exceptionnalité, confère au travail précaire une fonction d'ajustement entre activité et main-d'œuvre. Le travail temporaire et le contrat à durée déterminée conviennent pour adapter l'entreprise aux fluctuations de l'activité saisonnière ou conjoncturelle, aux surchauffes ou aux baisses de commande ou d'activité, aux irrégularités. [...] Dans tous les cas, c'est l'adéquation et l'optimisation de la qualification et de l'effectif qui sont au centre de l'enjeu, évitant à l'entreprise les salariés surnuméraires. Cependant, à partir de l'idée de discontinuité, la dimension d'ajustement prend aussi un caractère de contrôle du salarié, non seulement en ramenant le temps de travail à ce qu'en exige l'employeur, en astreignant le salarié à une temporalité exogène,

voire imprévue, en ne payant que le temps travaillé, mais encore en devenant un instrument de commandement et de subordination. L'intermittence des temps produit une rupture dans l'unité du collectif de travail et fait de l'isolement relatif du salarié précaire le ressort d'un renforcement du commandement de celui-ci. Elle fait de la possibilité du licenciement, ou de la menace de la fin de mission, un moyen de sujétion du salarié. » (Cingolani, 2005, p. 37-38).

Pour autant, les formes particulières d'emploi ne sont pas synonymes d'insécurité : dès les années 1980, « la précarité désigne les *effets* de l'instabilité des emplois sur l'insécurité d'emploi » (Michon, 1981, p. 19). Multiforme, l'emploi précaire doit être dissocié du vécu, du sentiment de précarité. Surtout, la variable doit être saisie en dynamique : « la précarité ce n'est pas le chômage, c'est plutôt le chômage récurrent [...] ; la précarité ce n'est pas l'emploi précaire, c'est plutôt une certaine façon d'exercer l'emploi précaire sur un long terme. » (Nicole-Drancourt, 1992, p. 64). Le rapport à l'emploi prend sens dans le temps : « la compréhension des trajectoires, de l'enchaînement des emplois, est au moins aussi importante que l'analyse du statut instantané de chaque emploi » (Coutrot et Dubar, 1992, cités par Cancé, 2002, p. 44).

Signalons enfin un ensemble de travaux qui, partant du cas extrême des artistes et travailleurs du monde de l'art et des industries culturelles, font du travailleur intermittent l'emblème d'un nouveau modèle, dégagé des contraintes de la subordination (Menger, 2003 ; Le Strat, 2005 ; Cingolani, 2014). Les valeurs de créativité, mobilité, flexibilité, goût du risque et de la nouveauté au cœur de ces industries créatives se diffuseraient ainsi dans le reste de l'économie parallèlement à la banalisation de normes d'emploi dégradées. Pour certains sociologues, le sentiment d'insécurité pourrait d'ailleurs n'être qu'un problème de génération (Vultur, 2011).

Accaparés par les changements survenus sur la part du marché du travail relevant du droit commun, les sociologues ont complètement laissé dans l'ombre les changements profonds qu'ont connus les relations entre employeurs et salariés dans les fonctions publiques depuis les années 1970²⁵... Tou.te.s ? Non, mais les exceptions se comptent sur les doigts d'une main.

1.3. Précaires contre statutaires : une production scientifique éparse en sciences sociales depuis les années 1970

Parus en 1974 et 1976, deux textes fondateurs défendent une interprétation de l'emploi non titulaire comme produit de la « rigidification » des relations sociales entre État employeur et syndicats de fonctionnaires. Cette interprétation a été suivie par deux textes parus quinze ans, puis encore dix ans plus tard, dans une unanimité transcendant l'éclatement disciplinaire de ces publications (économie et histoire, puis sciences politiques et sciences administratives). Dans les années 1990 et 2000 furent ensuite

²⁵ En Allemagne aussi, quelques rares auteurs soulignent l'étonnant désintérêt des chercheurs pour les formes d'emploi atypiques dans le secteur public, cf. Keller et Seifert, 2015.

soutenues deux thèses de droit, portant respectivement sur les agents non titulaires de l'État, puis des collectivités locales. Depuis 2005, plusieurs recherches sociologiques ont abordé, plus ou moins frontalement, le phénomène de l'emploi non titulaire au sein de l'État et des collectivités. Cette revue de lecture des exceptions accorde enfin une place à part entière aux travaux monographiques consacrés aux agents de La Poste, qui pourrait constituer le laboratoire des transformations statutaires de l'emploi public.

1.3.1. Les non titulaires de la fonction publique, objets de rares recherches dans des disciplines éparses

Les agents non titulaires de la fonction publique ont explicitement fait l'objet de moins d'une dizaine de recherches d'envergure depuis quarante ans, au rythme d'une ou deux parutions tous les dix ans, avec une accélération à partir de 2005²⁶. Le tableau n°1 recense les principales caractéristiques de ces publications : dans la majorité des cas, les recherches portent sur les agents de l'État, rares étant les incursions dans l'emploi public local (Biland, 2012 ; Peyrin, 2007). Les premiers travaux, quoi que relevant de disciplines différentes (Magaud, 1974 ; Siwek-Pouydesseau, 1976 ; Bernard-Steindecker, 1988 ; Bodiguel, 1999), partagent une analyse centrée sur les relations professionnelles et se cantonnent au niveau de l'État. Deux thèses de droit traitent précisément des spécificités juridiques de ce système de régulation de l'emploi, en s'intéressant aux non titulaires de l'État pour la première (Moniolle, 1997) et à ceux des collectivités pour la deuxième (Daioglou, 2009). Les sociologues ne portent attention qu'au phénomène que depuis le milieu des années 2000 : l'enquête réalisée dans ma thèse portait sur l'organisation de la fonction d'accompagnement dans les musées publics (Peyrin, 2005), et c'est par ce biais que j'ai découvert l'ancienneté de la prise en charge de cette activité par des agents publics embauchés sur un mode précaire (et même parfois intermittent), dans les établissements publics de l'État comme dans les collectivités territoriales (Peyrin, 2007 et 2008). Émilie Biland aborde quant à elle l'emploi non titulaire comme l'un des aspects de la fragmentation extrême de l'emploi public local. Les règles de recrutement et de gestion de carrière varient en effet selon la taille de la collectivité mais aussi, au sein d'une même collectivité, entre filières (Biland, 2012), ce que confirme Alexandra Garabige dans un état des lieux quantitatif de l'évolution du recours aux emplois non titulaires dans la fonction publique territoriale entre 2000 et 2008 (Garabige, 2014). Dernière publication en date : celle de Maryse Bresson, qui fait du travailleur non titulaire de la fonction publique la figure emblématique des marges de l'emploi.

²⁶ Je fais ici abstraction des nombreux commentaires sur la situation juridique des agents non titulaires et les évolutions de la jurisprudence parus dans la revue *Actualité juridique / fonction publique*, qui ne relèvent pas de travaux de recherche.

Tableau n°1. Publications portant directement ou indirectement sur les agents non titulaires de la fonction publique

Date	Auteur	Discipline	Type de publication	Affichage « non titulaire »
1974	Jacques Magaud	Economie	Revue de sociologie	Non
1976	Jeanne Siwek-Pouydesseau	Histoire	Acte de colloque ²⁷	Oui
1988 1990	Claire Bernard-Steindecker	Sciences politiques	Thèse de doctorat en sciences politiques Revue de sciences politiques	Oui
1997	Carole Moniolle	Droit	Thèse de doctorat en droit	Oui
1999	Jean-Luc Bodiguel	Sciences politiques	Revue de sciences administratives	Oui
2005 2007 2008	Aurélie Peyrin	Sociologie	Thèse de doctorat Article de sociologie Article de sociologie	Non
2009	Hélène Daioglou	Droit	Thèse de doctorat en droit	Oui
2008 2012	Émilie Biland	Sociologie	Thèse de doctorat en sociologie Ouvrage de sociologie	Non
2013	Alexandra Garabige	Sociologie	Ouvrage collectif de sociologie	Oui
2013 2016	Maryse Bresson	Sociologie	Revue de socio-économie	Oui

²⁷ Les actes dans lesquels a été publiée cette contribution de Jeanne Siwek-Pouydesseau comprennent d'autres contributions sur les contractuels des collectivités territoriales, les rémunérations et la protection sociale, et la retranscription de débats tout à fait passionnants.

1974-1999 : l'emploi non titulaire comme conséquence de la rigidification des rapports sociaux entre l'État employeur et les syndicats de fonctionnaires

Au cœur de cette revue de lecture figurent deux textes publiés au milieu des années 1970 : celui de Jacques Magaud (1974), et celui de Jeanne Siwek-Pouydesseau (1976). Rédigés dans des cadres disciplinaires différents (économie pour le premier, histoire pour le deuxième), ces deux textes proposent la matrice d'un cadre interprétatif très similaire. Ils ont aussi en commun de n'avoir eu qu'une postérité très limitée²⁸, à deux exceptions près qu'on abordera ensuite.

Pour Jacques Magaud, l'emploi non titulaire répond aux besoins de flexibilité de l'État ; il lui permet de fonctionner quand les contraintes de recrutement et de rémunération augmentent, ou quand l'état des finances publiques l'empêche de recruter des fonctionnaires. C'est cette première piste qu'il développe plus précisément : « l'institutionnalisation des rapports sociaux » (on dirait aujourd'hui « relations professionnelles ») entre salariés et État employeur entraîne une « rigidification des règles d'embauche et de licenciement », et des conditions d'emploi. Ces règles étant difficilement modifiables à court terme, la situation devient défavorable pour l'État (Magaud, 1974, p. 7-8). Pour pouvoir continuer à fonctionner, l'État – comme tous les employeurs – cherche donc à s'affranchir des règles : il crée de nouvelles catégories d'emploi, et recrute des salariés en dehors du statut (parfois sans règles écrites, sans protection sociale, sans cotisations ni indemnités). Cela lui permet de réduire les coûts salariaux par péréquation des uns et des autres, tout en maintenant l'état des rapports sociaux – à condition bien sûr de ne pas trop augmenter la proportion de « faux salariés », pour contrevir aux risques de les voir prendre conscience de leur groupe ou de susciter une réaction du groupe majoritaire.

Jeanne Siwek-Pouydesseau défend une lecture très similaire de la situation, qu'elle étaye par l'analyse de séries statistiques de l'Insee et de la Direction de la fonction publique. Pour les deux auteurs, le recours aux agents non titulaires n'est cependant pas le fruit d'un « machiavélisme » de l'État ou même d'une « procédure consciente et organisée » (Magaud, p. 10). Simplement, « le système réel s'adapte quand le système légal ne le fait pas », parce qu'il est « trop rigide dans un moment où les besoins s'accroissent rapidement » (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 36). Jeanne Siwek-Pouydesseau identifie plusieurs avantages du recours aux emplois non titulaires : souplesse gestionnaire « pour une administration incapable de prévoir ses besoins à l'avance » et dans un cadre statutaire où les obligations se multiplient (en matière de mobilité notamment), liberté de recrutement alors que le délai entre la vacance d'un poste et la nomination d'un fonctionnaire dépasse généralement douze mois, exonération des contraintes d'âge, de diplôme, de nationalité. S'y ajoute l'argument budgétaire : la direction du Budget et le

²⁸ Ceci est d'autant plus paradoxal que l'article de Jacques Magaud dans *Sociologie du travail* est le texte fondateur de la réflexion française sur les formes particulières d'emploi – sauf que personne n'a relevé qu'il prenait comme exemple l'État employeur.

Parlement s'opposent traditionnellement à la création d'emplois de fonctionnaires, les agents non titulaires présentent de nombreux avantages : ils ne sont pas recrutés à vie, ils sont moins bien payés, et l'État ne supporte pas leurs pensions de retraite (*Ibid.*, p. 40). Jeanne Siwek-Pouydesseau évoque aussi les motivations des personnels non titulaires : ils n'ont pas à passer les concours, évitent l'aléa des affectations géographiques en fonction des besoins du service.

Cette ligne interprétative place les agents non titulaires au cœur du système des relations professionnelles : leur présence est à la fois un objet et un résultat des rapports de force entre l'État employeur et les syndicats de fonctionnaire. Quinze ans après ces deux premiers textes, Claire Bernard-Steindecker (1990) développe une approche similaire en décrivant très précisément la réforme des agents non titulaires de 1983. Restituant le contexte socio-politique du début des années 1980, elle détaille les jeux d'acteurs autour de l'élaboration du premier plan d'envergure de titularisation des agents non titulaires, qui présente la caractéristique d'avoir été intégré dans une loi statutaire. Son analyse met en lumière l'ambiguïté des syndicats de fonctionnaires, déjà soulignée par Jeanne Siwek-Pouydesseau une dizaine d'années auparavant. Elle pose ainsi les bases d'un modèle d'analyse des négociations successives ayant abouti aux plans de résorption suivants, en 1996 et 2001, montrant comment la défense des corps et les contraintes budgétaires vouent toute réforme de ce type à un échec certain. Pour l'essentiel, l'article de Jean-Luc Bodiguel (1999) s'appuie sur les travaux de Jeanne Siwek-Pouydesseau et Claire-Bernard-Steindecker ; il actualise par ailleurs le chiffrage du phénomène et tente de caractériser les agents concernés²⁹.

2005-2015 : quatre regards sociologiques sur la précarité dans la fonction publique

Quinze ans passent encore avant que la précarité dans la fonction publique fasse à nouveau l'objet d'enquêtes, cette fois-ci du côté des sociologues. Le terme « non titulaire » n'est pas nécessairement mentionné dans l'intitulé de ces travaux car l'emploi public atypique ne constitue pas toujours l'objet de la recherche.

C'est en enquêtant sur une activité, une fonction : l'accompagnement des visiteurs dans les musées, que j'ai découvert la palette de formes particulières d'emploi auxquelles recouraient les employeurs publics pour prendre en charge l'une des missions du service public culturel (Peyrin, 2005). Dans les établissements publics de l'État comme dans les collectivités territoriales, les personnes chargées de l'accompagnement (les médiateurs et médiatrices, pour faire court), étaient en majorité employées en contrat précaire, le plus souvent à temps partiel, voire intermittent. Un détour dans les archives m'a permis de montrer l'ancienneté de ce mode de gestion flexible, rejetant sur les salariés l'incertitude de la demande du service d'accompagnement (Peyrin, 2008). Ce système flexible repose

²⁹ Sa conclusion est cependant de loin la plus positive de cette première série de travaux : « les agents non titulaires sont désormais mieux protégés, et leurs droits et conditions de travail se rapprochent de ceux des fonctionnaires statutaires. » (Bodiguel, 1999, p. 69 – *traduction par l'auteure*).

sur l'existence d'une « armée de réserve » formée de candidats (très diplômés) à ces postes précaires ; il engendre pour eux des contraintes de multiactivité, le nombre d'heures rémunérées par chaque employeur étant généralement trop faible pour vivre de son activité. S'il a longtemps pu constituer le mode de gestion traditionnel, voire ordinaire, des grands musées parisiens, et s'il a essaimé dans les musées de province, ce système a été contrarié par l'évolution du droit public. Dans un grand musée de province, les médiateurs et médiatrices avaient ainsi été titularisés dans le cadre d'un dispositif national de résorption de l'emploi précaire ; dans les musées municipaux d'une autre grande ville, ils et elles avaient bénéficié de contrats de trois ans, dont certains à temps plein : les employeurs publics avaient donc bien le choix de faire usage ou non de ces formes d'emploi atypiques (Peyrin, 2008)³⁰.

Émilie Biland insiste elle aussi sur les choix politiques à l'origine de la gestion publique locale : dans la collectivité où elle a mené l'enquête pendant sa thèse, le temps moyen entre la première embauche et la titularisation est de 8 mois quand la majorité municipale est à gauche, contre deux ans quand elle est à droite (Biland, 2012, p. 48). La diversité des pratiques de recrutement et de gestion des carrières, des conditions de travail et de rémunération tiennent ainsi en partie aux prérogatives discrétionnaires des employeurs publics locaux, qui ont obtenu l'érosion progressive des limites apportées aux possibilités de recours en 1983 et 1984 (Biland-Curinier, 2008 ; Garabige, 2014). Après trente ans de « détricotage », les normes juridiques sont suffisamment souples pour permettre aux employeurs publics locaux de déroger au statut quand il s'agit de recruter des collaborateurs de cabinet, des secrétaires administratives à temps non complet, des agents en catégorie A : en 2010, le contrat à durée déterminée était ainsi la forme d'embauche la plus fréquente, bien loin devant le concours (Biland, 2012, p. 47). Outil de flexibilité financière et fonctionnelle, vecteur de recrutements plus professionnels que les concours souvent décriés, le contrat est aussi une période de probation pour tester de nouvelles recrues, maintenant les agents dans l'incertitude et reportant sur eux la responsabilité de réussir un concours pour accéder au statut (Biland, 2010).

L'emploi non titulaire est enfin l'un des aspects de la fragmentation extrême de l'emploi public local, qui tient principalement au nombre d'employeurs (plus de 57 000 en 2011), mais aussi aux niveaux de responsabilité des collectivités (communes, départements, régions). Si les règles de recrutement et de gestion de carrière varient selon la taille de la collectivité, elles varient aussi au sein d'une même collectivité, entre filières (Biland, 2012). Ces principes de variation sont confirmés par Alexandra Garabige dans un état des lieux quantitatif de l'évolution du recours aux emplois non titulaires dans la fonction publique territoriale entre 2000 et 2008 (Garabige, 2014) : la filière, le type et la taille de la

³⁰ La précarité s'est aussi atténuée pour les médiatrices et médiateurs des musées publics parisiens, dont une centaine est gérée par un établissement public national (Réunion des musées nationaux), et une autre centaine par un établissement public municipal (Paris Musées). Alors qu'ils étaient pour la plupart « vacataires permanents », c'est-à-dire payés à la tâche mais fidèles à leur employeur depuis 10, 15, parfois 30 ans, ils sont désormais employés en contrat à durée indéterminée, le système ancestral n'ayant pas résisté à la mise en œuvre de la loi de 2005 qui limite à six années la reconduction des contrats à durée déterminée dans la fonction publique.

collectivité font varier le ratio agents non titulaires / titulaires. Au final, c'est dans les filières animation, sportives et culturelles que se trouvent la plus grande part d'agents contractuels, ce qu'on peut interpréter à la fois comme le fruit d'une inégale institutionnalisation de ces missions dans les collectivités, comme l'effet de leur saisonnalité, mais aussi comme des fonctions exercées sur le mode provisoire ou vocationnel. Les petites communes et les conseils régionaux sont les employeurs qui recourent le plus aux contractuels, en partie en raison de dérogations supplémentaires accordées par la loi, et en partie du fait de l'histoire de ces institutions. Enfin, la surreprésentation des non titulaires en catégorie A dans la fonction publique territoriale peut s'expliquer par le maintien des concours de recrutement pour l'accès aux catégories A, alors que les concours d'accès aux catégories C ont été supprimés en 1994 (Biland, 2012).

Maryse Bresson a pour sa part mené une campagne d'entretiens en 2009 et 2011 auprès d'une trentaine d'agents non titulaires (environ la moitié côté État, dans l'enseignement supérieur et la recherche, et l'autre moitié côté territorial, dans l'éducation et l'animation). Elle propose une interprétation du travailleur non titulaire de la fonction publique comme figure emblématique des marges de l'emploi, proposant successivement de le considérer comme « au-delà » de l'emploi, modèle de liberté et de créativité préfigurant l'avenir du travail (Vultur, 2011 ; Cingolani, 2014), puis « en-deçà » de l'emploi, incarnant la régression des droits sociaux. Au final, son approche compréhensive tranche pour un « ressenti unanimement négatif » de l'emploi non titulaire : insécurité (pauvreté, risque de perte des droits sociaux), manque de reconnaissance, marginalisation et déclassement. La subordination qui découle de cette relation d'emploi est qualifiée de « renouvelée », en ce qu'elle soumet les salariés aspirant au statut à toutes formes de pressions, et notamment à la dépendance au chef (Bresson, 2016).

Enfin, tous ces aspects soulignés de manière éparse et éclatée dans le temps sur le champ des fonctions publiques de l'État et territoriale sont abordés de manière approfondie à l'échelle de La Poste : rôle des syndicats dans la régulation des formes d'emploi précaires dans un univers statutaire, pouvoir de décision et stratégies des employeurs publics dans la mise en œuvre de ces formes d'emploi, insécurité et sentiment de vulnérabilité. L'ancienne administration des Postes et Télécommunications, devenue entreprise publique puis société anonyme La Poste, incarne en effet « l'ancienneté du recours à l'emploi hors statut et [...] l'ampleur du renouvellement de ses usages » (Bouffartigue, 2010, p. 288).

1.3.2. La Poste, laboratoire du changement statutaire ?

Depuis dix ans, les recherches sur les postiers mettent en évidence le rôle de « refuge » (même temporaire) joué par l'emploi public dans certaines trajectoires individuelles, particulièrement pour la génération entrée dans la fonction publique dans les années 1960 après une expérience ouvrière dans le privé (Cartier 2004, 2005). La Poste joue encore ce rôle de refuge après le changement de norme d'emploi, quand les recrutements de droit privé signent la fin des recrutements de fonctionnaires (Zarifian, 2005) : « Pour les

candidats à l'emploi à statut aujourd'hui [...], il s'agit d'abord d'une quête de l'emploi « sûr » (Cartier et al. 2010, p. 17). L'enquête menée par Paul Bouffartigue sur les cœurs de métier de La Poste (courrier) illustre la pertinence de l'expression « quête de l'emploi sûr ». Depuis le milieu des années 2000, les « organisations syndicales participent d'une sorte de régulation conjointe de l'embauche et d'accès à l'emploi stable au travers d'un modèle comprenant, pour un facteur, principalement quatre séquences : première embauche en contrat à durée déterminée, inscription dans le 'vivier' des contrats à durée déterminée prioritaires pour la ré-embauche, obtention d'un contrat à durée indéterminée associé à certaines formes de polyvalence, titularisation sur une tournée » (Bouffartigue, 2010, p. 291). L'emploi sûr est ainsi atteint au bout d'un long chemin...³¹

A La Poste, l'emploi précaire fonctionne à la fois comme armée de réserve et comme file d'attente pour l'accès aux emplois stables³². Cela donne lieu à des expériences professionnelles contradictoires : le contrat temporaire peut être vécu comme une « expérience de fragilisation exposant au risque de disqualification sociale et symbolique », et génère dans ce cas un sentiment d'injustice, de ressentiment et l'impératif de mobilisation personnelle pour faire face, et s'accrocher (Bouffartigue, 2010, p. 295). Mais l'expérience peut aussi s'inscrire « dans un parcours de stabilisation appuyé sur une dynamique de développement des capacités sociales et professionnelles » (Bouffartigue, 2009, p. 3), conduisant ces travailleurs précaires dans une position plus favorable (Bouffartigue, 2016). Car « les salariés stables sont de plus en plus souvent d'anciens salariés précaires » (Bouffartigue, 2009, p. 1). Le dualisme stable/précaire n'est donc « pas aussi strict que ce que suggère le clivage juridique. Ainsi, pour les facteurs, 'la condition d'auxiliaire n'est pas dans la pratique totalement informelle et précaire' (Cartier, 2003), d'anciens auxiliaires réussissant le concours. » (Bouffartigue, 2010, p. 290).

Du point de vue de l'employeur en quête de flexibilité, le dualisme statutaire n'est pas non univoque. Au départ, les agents en contrats à durée déterminée sont employés par La Poste comme variable d'ajustement. Mais une partie d'entre eux est progressivement intégrée à la force de travail permanente (en contrat à durée indéterminée) sans que disparaisse le besoin de flexibilité. Par effet de vases communicants, « dès que la situation des contractuels a tendance à 'se solidifier', on revient vers de purs contrats à durée déterminée quitte à ce qu'ils soient ultérieurement recrutés en contrat à durée indéterminée » (Zarifian 2003, p. 23-24). Le processus s'accompagne ainsi d'effets

³¹ L'enquête identifie deux profils-types : des individus ayant fait des études courtes, ayant un début de parcours marqué par l'instabilité professionnelle ; d'autres ayant interrompu des études supérieures, dont le contrat à durée déterminée alimentaire finit par devenir l'occupation principale. Aucun des interviewés ne se destinait au métier de facteur, mais le contrat court n'est pourtant pas un emploi fautive de mieux : c'est une opportunité qui semble plus favorable que d'autres, étant considérée comme une manière d'entrer à La Poste et d'y faire carrière (Bouffartigue, 2010, p. 293).

³² Les recrutements contractuels ont aussi été le support du développement d'un nouveau métier, celui de conseiller financier (Piotet, 2002 ; Vézinat, 2009). Dans ce cas, les recrutements hors statut répondent à des difficultés de recrutement sur le marché interne ; ils engendrent en retour des bouleversements de la culture professionnelle et des nouveaux clivages statutaires au sein des agences, entre « postiers reconvertis » et conseillers en contrat à durée indéterminée.

pervers : « en demandant aux unités locales de 'rendre de l'emploi', le siège et les échelons déconcentrés ont régulièrement contraint ces dernières à avoir recours à des contrats à durée déterminée pour, tout simplement, assurer la présence de personnels aux guichets ou celle de facteurs pour réaliser quotidiennement les tournées. Et c'est largement dans ce vivier de contractuels qu'on a puisé pour remplacer les départs. » Paradoxe : en 2004 et 2005 sont signés des accords qui visent à réduire fortement le recours à des emplois précaires, au moment même où est mise en place l'embauche directe sur contrat à durée indéterminée et où disparaissent les concours de recrutement statutaires. En 2005, un tiers de l'effectif de La Poste était composé de salariés de droit privé. Compte tenu des départs annuels de fonctionnaires en retraite et des embauches de contractuels, Philippe Zarifian pouvait déjà prédire que le statut de la fonction publique s'éteindrait progressivement à La Poste, et que la nouvelle structure des effectifs imposerait une refonte des relations sociales internes (Zarifian, 2005, p. 73).

1.3.3. Une grille d'analyse théorique pour penser le dualisme statutaire au sein de l'État

Les formes particulières d'emploi, ou formes d'emploi atypiques, sont classiquement définies par leur écart à la norme du contrat à durée indéterminée à temps plein. Ce référentiel s'adapte parfaitement à l'emploi public : le statut général des agents des trois fonctions publiques repose en effet sur le principe d'occupation des emplois permanents par des agents soumis au statut. C'est donc la loi qui définit le statut de fonctionnaire titulaire comme la *norme* d'emploi, à l'aune de laquelle les autres formes d'emploi (non titulaires) sont (juridiquement) qualifiées de dérogatoires. La liste des formes particulières d'emploi est d'ailleurs très similaire dans les fonctions publiques et dans les secteurs marchands, même s'il existe quelques particularités : on y trouve des stages et contrats aidés, des contrats d'apprentissage, des contrats à durée déterminée et indéterminée de droit public, et même de l'intérim. Le temps partiel est également répandu, et il se cumule, comme dans les secteurs marchands, avec les contrats à durée déterminée.

La coexistence de formes d'emploi typiques et atypiques dans la main d'œuvre d'un même employeur correspond au modèle de segmentation interne, dite flexible. Ce concept désigne la dichotomie entre les salariés du noyau de l'entreprise et ceux de la périphérie, relevant de formes particulières d'emploi (Gazier, 1992 ; Valette, 2007). Le modèle de segmentation flexible présente l'avantage d'articuler, sans les dissocier, des modes de régulation différents. La segmentation désigne alors une gestion différenciée des carrières (Petit, 2002). C'est précisément l'identification d'une *grammaire de l'échange d'emploi* spécifique aux agents non titulaires qui va me permettre de tracer les frontières entre les marchés d'emploi dans les fonctions publiques, suivant une suggestion de Jean Saglio (2003-a). Régulation statutaire et régulation contractuelle s'opposent schématiquement sur le recrutement, la gestion des carrières, la protection sociale, mais ces oppositions évoluent selon les périodes et varient d'une fonction publique à l'autre.

Des développements récents de la théorie de la segmentation, je retiens aussi qu'il n'existe pas de marchés internes « purs » mais différents degrés d'internalisation (Petit,

2004). Cette approche est particulièrement heuristique pour comprendre le système d'emploi des fonctions publiques françaises. Penser l'internalisation comme un processus permet de rendre compte des transformations du régime d'emploi non titulaire d'une part, et de son positionnement vis-à-vis de la *norme* statutaire d'autre part. Chacune des trois fonctions publiques constitue ainsi un système d'emploi dual, au sein duquel la régulation statutaire des fonctionnaires et la régulation contractuelle des agents non titulaires fonctionnent de concert. Cette articulation est organisée par des dispositifs d'accès au cœur statutaire : concours internes, examens professionnels ou encore plans de titularisation, qui facilitent ainsi la traversée des frontières. La porosité des strates s'observe très clairement en dynamique, lorsqu'on s'intéresse aux parcours professionnels d'agents de l'État : si la moitié des agents non titulaires quitte la fonction publique dans les quatre années qui suivent leur embauche, la majorité de ceux qui restent devient fonctionnaire au cours de leur carrière (Bessière et Pouget, 2007 ; Lapinte, 2011 ; Kerjosse et Rémila, 2013).

Car le recrutement des contrats à durée déterminée répond à plusieurs logiques, dans les fonctions publiques comme ailleurs et aujourd'hui comme hier : fluctuation de l'activité, pénurie d'emplois statutaires, remodelage de la main d'œuvre future (Magaud, 1974, cité par Bouffartigue, 2010, p. 287). Les contrats à durée déterminée constituent bien une « armée de réserve », mobilisée en cas de surcroît de travail, pour remplacer des agents absents. Ils forment aussi une « file d'attente au travers de laquelle s'organisent la sélection et la socialisation professionnelle d'une bonne partie des futurs [salariés] » (Bouffartigue, 2010, p. 291). Les formes d'emplois sont enfin un facteur de division statutaire entre salariés, dont les conséquences salariales sont importantes – moins bien payés en moyenne, plus jeunes, plus souvent à temps partiel, les contractuels permettent ainsi aux employeurs publics de réduire les coûts salariaux (Grimshaw et *al.*, 2012).

Ces facteurs de division entravent les solidarités, voire génèrent des formes de concurrences entre salariés. Le décompte des effectifs par statut devient alors un enjeu majeur pour déterminer l'état des rapports de force : on va donc s'intéresser dans la suite de ce manuscrit au rôle des représentants des fonctionnaires dans l'élaboration d'une régulation spécifique des emplois contractuels de droit public (chapitre 2), puis au « chiffrage » de l'emploi atypique dans les fonctions publiques (partie II).

2. La genèse d'un mode de régulation hybride de l'emploi public contractuel

Depuis le milieu du XIXe siècle « se développe un mouvement qui ne cessera de renaître périodiquement : dans le même temps où l'État précise les avantages accordés à ses fonctionnaires, il cherche tout naturellement les moyens d'échapper aux garanties accordées » (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 12). En 1946, la constitution d'un statut de la fonction publique a laissé de côté une partie des agents. Le nouveau statut de 1983 prévoyait pour sa part le recrutement d'agents non-titulaires, précisément définis par leur exclusion de son champ d'application. La situation des agents non-titulaires de la fonction publique s'est longtemps inscrite dans un angle mort juridique et c'est par la voie réglementaire d'une part, et jurisprudentielle d'autre part, que s'est peu à peu constituée l'ébauche d'une régulation de ce mode d'emploi, au sens de « manière d'être employé » (Beau, 2002) : modalités de recrutement, de rémunération, durée et objet du contrat. Ces premières avancées furent cependant irrégulières et lacunaires : jusqu'en 2005, l'emploi non titulaire était en effet considéré comme une anomalie à résorber. A plusieurs reprises depuis l'après-guerre, des dispositifs d'accès à l'emploi titulaire ont fait l'objet de négociations entre organisations syndicales et représentants des employeurs publics. Mais depuis 2005, on assiste à un renversement de paradigme : désormais, loi et règlements définissent des « super-règles » organisant les relations salariales entre les contractuels de droit public et l'État employeur, achevant la « normalisation » de cette forme particulière d'emploi dans la fonction publique.

2.1. Une situation dans l'angle mort juridique avant les années 1980

2.1.1. Le statut de 1946 pose durablement les principes de la régulation statutaire...

L'épopée du premier statut des agents de l'État en France, et la lente conversion des syndicats de fonctionnaires au principe d'un droit dérogatoire au droit commun sont aujourd'hui bien documentés (Rouban, 2009 ; Ruiz, 2013). Longtemps, la fonction publique est restée un univers polymorphe, composé « d'autant de corps repliés sur eux-mêmes et jaloux de leurs traditions » (Thomas, 1995, p. 47), où les nominations et l'avancement étaient « à discrétion du chef de service », dans lequel chaque service bénéficiait de sa propre grille de salaire, mais aussi de sa propre caisse de retraite. Entre la première tentative de statut général présentée à la Chambre en 1844 et le vote de la loi du 19 octobre 1946, il aura ainsi fallu plus d'un siècle pour unifier les conditions de recrutement et de déroulement des carrières d'une partie des agents de l'État. En 1871 comme en 1906, puis en 1912, chaque nouvelle tentative s'est heurtée à l'hostilité

générale des fonctionnaires et de leurs nouvelles associations³³. Dans les années 1920, les « syndicats » de fonctionnaires opposent ainsi aux gouvernements successifs un « contrat collectif de travail » instaurant une négociation entre chaque service et le syndicat représentatif (Thomas, 1995, p. 83). En l'absence de consensus, le seul facteur d'unification demeure la jurisprudence du Conseil d'État. Le premier statut voit finalement le jour de manière autoritaire, sous le gouvernement de Vichy. La Loi du 14 septembre 1941 est abrogée dès la libération, mais influence malgré tout le statut de 1946 (*Ibid.*, p. 84).

Le statut du 19 octobre 1946 est porté par Maurice Thorez, secrétaire du parti communiste, et ministre du gouvernement du Général de Gaulle, en collaboration avec la Confédération générale du travail. Il s'applique uniquement aux titulaires de l'État nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations. Il exclut explicitement les magistrats et les militaires (renvoyés à des statuts particuliers) et les agents des établissements publics industriels et commerciaux. Ce texte définit durablement les droits et devoirs des fonctionnaires : il confirme la reconnaissance du droit syndical (acquise en 1945 après de longues années de tolérance sans officialité), pose le principe d'égalité entre les sexes. Il rend le fonctionnaire responsable de ses actes et de sa fonction et lui confère des obligations professionnelles, mais le protège en cas de faute de service. Surtout, ce nouveau statut définit les modalités d'organisation de la carrière du fonctionnaire : le principe de recrutement par concours, l'organisation de la fonction publique en quatre catégories en fonction du niveau de diplôme requis³⁴, le principe de notation annuelle pour évaluer la valeur professionnelle, et surtout aussi la distinction de l'avancement de grade au choix et d'échelon selon l'ancienneté et la notation (Thomas, 1995 p. 98 et 99). Il définit aussi les sanctions disciplinaires, les droits à congé et cas de cessation d'activité. Il crée enfin les commissions administratives paritaires et comités techniques, organes de fonctionnement du système reposant sur la participation des représentants des fonctionnaires (Le Pors, Aschieri, 2015, p. 57).

De cette époque date la spécificité de la relation d'emploi entre le fonctionnaire et l'État, dont la nomination est un acte unilatéral : le fonctionnaire est placé dans une « position statutaire et réglementaire ». L'échange d'emploi dans les fonctions publiques peut ainsi être décrit comme un engagement réciproque³⁵ : le fonctionnaire sert l'État, qui « en retour lui octroie l'assurance d'une carrière en garantissant tout à la fois son indépendance morale – ensemble de libertés limitées par les seuls devoirs de sa fonction – et son

³³ Le droit syndical n'est accordé aux fonctionnaires qu'en 1945. La loi de 1901 permet la constitution d'associations qui en jouent le rôle, la représentation collective étant ainsi tolérée au sein de l'État depuis l'entre-deux guerres.

³⁴ A l'intérieur de chaque catégorie sont définis des cadres, qui deviendront des corps en 1959. Les corps sont composés d'agents soumis aux mêmes conditions de recrutement et de carrière.

³⁵ « Un peu comme le religieux entrant dans les ordres, le fonctionnaire se donne à l'État pour la vie : une fois oint de la puissance publique, il acquiert une qualité qu'il ne pourra perdre que par exception » (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 10).

indépendance matérielle, un traitement 'gradué' selon le rang hiérarchique et 'ajusté' à l'avancement par ancienneté dans la carrière. En d'autres termes, l'état lui octroie la maîtrise de son avenir » (Bernard-Steindecker, 1990, p. 235)³⁶. Ce « système de relations et d'engagements » repose sur trois principes fixés par la Loi : la distinction du grade et de l'emploi, le droit à la carrière et le droit à la retraite (Saglio, 2005, p. 648). Faute de définition juridique claire, c'est d'ailleurs généralement l'instauration d'un régime général de retraite qui permet d'identifier le fonctionnaire (Siwek-Pouydesseau, 1976 ; Ruiz, 2013).

La distinction du grade et de l'emploi est un principe fondamental dans la fonction publique : c'est ce principe qui protège le fonctionnaire contre l'arbitraire hiérarchique et notamment l'influence politique, et aussi contre les pressions financières éventuelles. Ainsi, l'agent est propriétaire de son grade, même si sa fonction, son emploi appartient à l'administration. Le droit à la carrière est par ailleurs l'« institution de base du système de relations professionnelles spécifique du secteur public » (Saglio, 2004-a, p. 40) car il s'effectue au sein d'instances paritaires contrôlées par les corps et syndicats de fonctionnaires. Ce contrôle collectif des carrières contribue fortement à renforcer les logiques professionnelles qui structurent les identités collectives (Saglio, 2005, p. 49). Autrement dit, ces « super règles » sont donc à la fois des principes d'efficacité productive, mais aussi des exigences éthiques qui reflètent et construisent les modes de structuration identitaires et des conceptions de la justice (Saglio, 2004-a).

La constitution de 1958 entraîne une refonte du statut de 1946 : désormais, celui-ci ne peut définir que les garanties fondamentales, à l'exclusion des dispositions techniques qui deviennent de nature réglementaire (Thomas, 1995, p. 99). Le nouveau statut est édifié par ordonnance du 4 février 1959 ; il reprend les principes de celui de 1946, et sera par la suite complété par l'édifice statutaire de 1983.

2.1.2. ...et exclut un tiers des agents publics

Agents non titulaires et fonctionnaires jouent le jeu de l'emploi selon des règles différentes

Depuis 1946, les agents non titulaires sont exclus de ce jeu des carrières propre aux fonctionnaires statutaires, ou plutôt : ils ne jouent pas les leurs selon les mêmes règles. Le texte de 1946, puis l'ordonnance de 1959 ne précisent pas les conditions de recours aux emplois non titulaires parce qu'ils n'en mentionnent même pas l'existence. C'est donc par contraste, ou plutôt par défaut, qu'on peut préciser leurs caractéristiques en précisant *ce qu'ils ne sont pas*.

³⁶ Autrement dit, tout se passe comme si l'état, en recrutant un fonctionnaire, « s'engageait » à lui verser durant toute sa vie professionnelle un salaire qui augmentera quel que soit l'effort consenti par celui-ci, puis une pension (cf. l'idée de « salaire à vie », Friot, 1998). Le fonctionnaire recruté sait quant à lui que, à moins d'une faillite de l'état, il sera toujours en emploi dans (environ) 40 ans ; il connaît également la fourchette dans laquelle se situera son salaire, hors primes.

Les agents non titulaires ne sont pas recrutés par concours, tandis que celui-ci devient en 1946 la voie « normale » de recrutement des fonctionnaires – et représente, depuis lors, une épreuve et une instance de socialisation essentielle pour ces agents (Biland, 2010 ; Oger, 2008). La nature de l'acte d'engagement est très différente : tandis que les fonctionnaires sont nommés par arrêté (acte unilatéral), les agents non-titulaires signent un contrat de travail, qui relève généralement du droit public³⁷. Les agents non titulaires ne sont ensuite pas nommés dans un grade de la hiérarchie administrative. Première conséquence : n'étant pas propriétaires de leur grade, ils ne sont pas protégés contre les pressions économiques et politiques et sont donc soumis à l'arbitraire hiérarchique. Deuxième conséquence, ils ne peuvent pas prétendre au système d'avancement dans une grille et n'ont donc pas droit à une carrière. L'État ne leur octroie donc pas la maîtrise de leur avenir, contrairement aux fonctionnaires. Dernière conséquence, ils ne participent pas du système de régulation conjointe puisque, n'appartenant pas à des corps, ils ne sont pas représentés dans les commissions administratives paritaires. Ils ne sont enfin pas bénéficiaires du système de retraite et de protection sociale spécialement édifié pour les fonctionnaires, mais relèvent du régime général tout en étant employés par l'État. Ces distinctions en termes de régulation de l'emploi ont, bien sûr, d'importantes répercussions sur leur socialisation et leur identité, radicalement distinctes de celles des fonctionnaires.

Comme pour les fonctionnaires, les relations d'emploi des agents non-titulaires ont longtemps considérablement varié d'un employeur à l'autre. Les premières dispositions réglementaires ont été mises en place avec parcimonie après la deuxième guerre mondiale : les décrets du 22 mai 1945 et du 19 avril 1946 comportent des « dispositions applicables aux auxiliaires en matière d'avancement, de congés, de discipline » (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 17). Plus tard, la circulaire du 15 mai 1962 crée trois échelons de rémunération rendant possible une « mini-carrière » pour les auxiliaires. Pour autant, le régime d'emploi des agents publics contractuels était encore caractérisé par une forte anomie dans les années 1970 : étaient ainsi recrutés des « contractuels (avec ou sans contrats), [des] auxiliaires, [des] vacataires (à la vacation ou vacataires sur honoraires), [des] personnel hors statut, [des] temporaires, [des] personnel sur 'ordre de travail', [des] 'boursiers d'enquêtes', etc. Les conditions d'emploi de ce personnel étaient des conditions d'emploi de fait, sans règles écrites certes, mais aussi, du moins dans la période de démarrage, sans habitude, fait acquis, sans institutionnalisation ; cette procédure n'était ni limitée à une catégorie de personnel, ni à des conditions d'emploi particulières. Des femmes de ménage et des ingénieurs d'études, du personnel 'rémunéré sur crédit de matériel, de travaux ou d'entretien', un employeur ne cotisant pas à la Sécurité sociale, une liberté quasi totale d'embauche et de tarification, pas d'obstacles aux licenciements, pas même d'indemnité de licenciement, pas de cotisation à l'Assedic » (Magaud, 1974, p. 9). La situation des agents non-titulaires de la fonction publique s'inscrivait ainsi dans un angle mort juridique : « *Exclus du champ d'application de la majeure part du droit du*

³⁷ Comme ceux des fonctionnaires, les litiges entre les agents non-titulaires et leurs employeurs ne se règlent pas devant les tribunaux des Prud'hommes, mais devant les tribunaux administratifs – dont la principale fonction est pourtant d'arbitrer les litiges entre particuliers et administrations.

travail comme de celui de la fonction publique, ces salariés ne relèvent d'aucun système juridique cohérent [de sorte que] de larges zones d'incertitude subsistent sur l'étendue de leurs droits » (Pelissier, Supiot, Jeammaud, 2002, p. 186).

Le positionnement ambigu des syndicats de fonctionnaires vis-à-vis des agents non titulaires

Les syndicats de fonctionnaires ont longtemps été enclins à ignorer la situation des agents non-titulaires, « pour le plus grand bonheur de l'administration dont le credo est 'tant que les syndicats ne disent rien, on ne bouge pas' » (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 59). « Le recrutement des non titulaires a figuré dans la panoplie des moyens de gestion ordinaire des agents de l'administration. La pratique ne cherchait pas seulement à pallier l'absence de fonctionnaires ou à pourvoir des emplois non précis. Elle constituait un type d'embauche qui ne trouvait bien souvent sa raison que dans les commodités qu'elle procurait. Commodités aisément discernables. Tout d'abord, la souplesse de gestion procurée à travers les facilités et la rapidité du recrutement de ces agents. Pendant très longtemps, l'absence de réglementation en matière de licenciement était de mise, rien n'obligeait l'administration à accorder le moindre préavis aux agents qu'elle souhaitait congédier. L'État employeur disposait ainsi d'une ample marge de manœuvre. Ensuite, ce type de recrutement a constitué un remède efficace aux contraintes et carences de la fonction publique. Enfin, il a répondu au choix d'une politique 'au moindre coût'. Quasiment tous les salaires des non titulaires sont inférieurs aux traitements des fonctionnaires. En 1975, 24,8% des fonctionnaires ont un indice inférieur à 250 contre 68% des non-titulaires. En 1979, le salaire moyen des titulaires est près de 40% plus élevé que celui des non-titulaires. En aucune façon, l'administration n'a compensé la précarité de l'emploi par des primes de rémunérations financières » (Bernard-Steindecker, 1990, p. 232).

La réticence des syndicats de la fonction publique à défendre les agents non titulaires s'explique par une réelle difficulté de positionnement³⁸ : dès lors que la fonction publique s'incarnait dans le statut depuis 1946, l'existence même des non titulaires niait cette équivalence. Réclamer des garanties pour ces agents hors statut, c'était aussi courir le risque d'instaurer une fonction publique parallèle, qui léserait les droits et avantages des fonctionnaires. Il était ainsi inenvisageable pour les syndicats de défendre une minorité contre les intérêts de la majorité.

La situation bascule au début des années 1970, alors que les hors statut dépassent 20% des effectifs dans les ministères de l'Éducation nationale et des Postes et Télécommunications, atteignant à la fois un seuil de visibilité et d'acceptabilité sociale (Bernard-Steindecker, 1990). Dans les bureaux de poste, les centres de tri, les établissements scolaires, les agents non titulaires prennent conscience d'eux-mêmes et commencent à faire entendre leur voix, soit à travers leurs propres associations, soit en

³⁸ Cette difficulté de positionnement perdure 40 ans plus tard, comme on le verra dans la suite du manuscrit, et s'observe aussi dans le secteur privé, cf. Belkacem et al., 2014.

acceptant que les fédérations traditionnelles se fassent leur porte-parole. Un Comité d'information et de défense des agents contractuels est ainsi constitué aux sein des Postes et télécommunications, et s'affilie à l'Association nationale des contractuels du service public. Selon Claire Bernard-Steindecker, ces associations et syndicats ne représentent cependant qu'une petite partie des agents non titulaires, en particulier des agents de catégorie A et B. Les syndicats de fonctionnaires reconnaissent à cette époque s'être désintéressés du sort des agents non titulaires au profit de revendications sur les salaires, les effectifs et les conditions de travail des fonctionnaires. A partir de 1974, ils se mobilisent contre les inégalités et injustices : ce « retournement » peut être interprété comme « le moyen utilisé pour apaiser les fonctionnaires qui redoutent de plus en plus la concurrence des non-titulaires, [qui représentent] une réserve permanente de concessions à la disposition des autorités pour trouver des solutions aux conflits syndicaux » (Bernard-Steindecker, 1990, p. 237).

La mobilisation des syndicats en faveur des agents non titulaires va prendre une forme singulière : l'intégration de ces agents dans le cadre statutaire, par des dispositifs temporaires organisant un accès facilité aux corps de fonctionnaires. La « titularisation » des non titulaires devient dès lors l'une des revendications habituelles des syndicats de fonctionnaires, au même titre que la création d'emplois titulaires (Bernard-Steindecker, 1990, p. 328). Les dispositifs de titularisation ne sont pas une nouveauté : entre 1945 et 1948, environ 50 000 titularisations avaient déjà eu lieu (Ruiz, 2013, p. 630)³⁹, mais le phénomène prend cependant une autre ampleur par son inclusion dans la loi statutaire de 1983.

2.2. Les lois de titularisation, instruments de « déprécarisation » et de clarification du recours aux agents non titulaires (1980-2000)

A la fin du XXe siècle, le principal instrument de régulation du nombre et de la part d'agents non titulaires a été la mise en place de dispositifs temporaires organisant des titularisations partielles, à trois reprises. En 1983, 1996 et 2001, ces « plans de titularisation » se caractérisent par leur caractère généraliste (des plans sectoriels ont aussi été organisés) et leur application aux trois fonctions publiques⁴⁰. Affichés comme des instruments de lutte contre la précarité dans la fonction publique, ces plans successifs ont tous été mis en place de manière exceptionnelle et temporaire, pour préserver le fragile

³⁹ Dont 21 000 dans le cadre de l'ordonnance du 21 mai 1945, qui permettait la titularisation dans les cadres des agents de plus de 35 ans dont l'ancienneté était supérieure à 10 ans (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 18).

⁴⁰ Une liste exhaustive est énumérée dans le rapport du Sénat n°260, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale sur le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (procédure accélérée), 2012.

équilibre entre « sécurisation » des précaires et respect des intérêts des fonctionnaires titulaires (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 63, cf. encadré n°3). A partir de ce consensus sur le mode opératoire, chaque négociation s'attache à dimensionner précisément le dispositif, c'est-à-dire la définition de la population éligible au plan de « déprécarisation ».

Encadré n°3. Le plan de titularisation, exercice périlleux pour les syndicats de fonctionnaires

S'il est facilement admis que les employeurs publics aient recours à des emplois non permanents pour répondre à des besoins temporaires ou saisonniers, la pérennité de nombreux emplois de non-titulaires a posé problème à plusieurs moments de l'histoire. Jusqu'en 2005, les employeurs publics ne pouvaient requalifier les situations qui perdurent en contrat à durée indéterminée : cela aurait consisté à violer la loi, qui énonce que les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires. Autrement dit, « les agents occupés sur des contrats permanents devaient donc être ou devenir fonctionnaires. Or, il y a l'obstacle, le verrou du concours. Que faire ? La seule requalification qui épouse de façon adéquate la réalité particulière qui est en cause, i. e. des emplois qui ont de fait un caractère permanent, passe par la titularisation. Mais une pareille requalification excède les pouvoirs du juge et seul le législateur, ainsi qu'il le fait régulièrement, peut y procéder », (Rodière, dans Moniolle, 1999, p. VI).

Le plan de titularisation est progressivement apparu comme la solution la plus favorable pour les agents non titulaires (qu'il sécurise) et les syndicats de fonctionnaires (dont il accroît la base électorale). Du point de vue juridique comme du point de vue social, les plans de titularisation représentent cependant une « rupture de l'égalité d'accès à la fonction publique » (IGAENR, 2003, p. 46) car ils ouvrent accès à l'emploi titulaire soit par des concours réservés aux agents non titulaires en poste, soit par des examens professionnels. Or, le recrutement par concours, principe inscrit dans le statut (Loi n°83-634, article 3), est censé garantir à la fois un recrutement assis sur des compétences, mais aussi le principe constitutionnel d'égalité d'accès aux emplois publics (cf. Dreyfus, 1993, p. 74). De plus, les fonctionnaires en place ne sont pas favorables à ces voies d'accès parallèles, dès lors qu'eux-mêmes ont respecté les procédures d'accès par concours externes et internes. Jusqu'en 2005, c'est pourtant la solution qui a été retenue, car « la titularisation a le mérite de conserver une unité de la fonction publique et d'éviter de développer une fonction publique bis / parallèle » (Moniolle, 2010, p. 195).

2.1.1. Le Pors, 1983 : un plan de titularisation inscrit dans une loi statutaire

La mise à l'agenda politique de la précarité dans la fonction publique au milieu des années 1970 était motivée par un effet de seuil du côté des agents : les non titulaires commençaient à s'exprimer, et les fonctionnaires à réclamer leur intégration pour éviter qu'ils ne concurrencent trop le régime statutaire. Les employeurs publics avaient également intérêt à intervenir car le système ne pouvait rester rentable que si les « faux-salariés » représentaient une part suffisante des salariés, mais ne pouvait être viable que s'ils n'étaient pas assez nombreux pour prendre conscience de leur groupe et commencer à revendiquer de nouveaux droits (Magaud, 1974). En outre, les agents non titulaires étaient régis par une multitude de textes différents, engendrant contraintes et

complexités. Enfin, l'acquisition – même limitée - de nouveaux droits réduisait d'autant la flexibilité qu'ils étaient censés apporter⁴¹.

Un contexte politique favorable...

Le contexte politique du début des années 1980 était enfin favorable à l'intervention publique, articulant trois registres de légitimation distincts (Bernard-Steindecker, 1990, p. 234-235). La résorption de la précarité dans la fonction publique faisait d'abord partie du programme commun de la gauche en 1978 ; elle était inscrite dans les 110 propositions du candidat Mitterrand. Elle était également justifiée sur le plan idéologique par l'intolérance d'une forme d'inégalités au sein même de l'État. Elle s'appuyait enfin sur le principe de légitimité bureaucratique, réservé aux fonctionnaires : « hors statut », les agents non titulaires sont aussi considérés comme dépourvus des attributs propres aux fonctionnaires que sont l'impersonnalité, le savoir spécialisé, la neutralité, la continuité, l'universalité.

C'est ainsi qu'un plan facilitant l'accès des agents non titulaires au statut de fonctionnaire fut intégré à la Loi n°83-634

du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires⁴². Notons que le Comité d'information et de défense des agents contractuels et l'association nationale des contractuels du service public avaient été associés aux débats préalables au plan de titularisation : ils ne demandaient pas du tout la « fonctionnarisation », mais plutôt le rattachement au droit du travail (Bernard-Steindecker, 1990, *Ibid.*, p. 243). Non reconnues par les syndicats de fonctionnaires, ces associations avaient adopté un positionnement très offensif, dénonçant le système de « caste » des fonctionnaires qui refusaient l'accès des « contractuels de haut niveau » au corps des administrateurs civils. Les pouvoirs publics ont donc suivi les revendications des organisations de fonctionnaires plutôt que celles des contractuels (*Ibid.*, p. 236).

...mais un résultat en demi-teinte

Suite à l'alternance politique de 1981, les premières années du Président Mitterrand avaient été particulièrement favorables à l'emploi public : 180 000 postes avaient été créés au sein de l'État entre 1981 et 1983, et les traitements de base revalorisés de 14% (Bernard-Steindecker, 1990, p. 238-239). La Loi statutaire de 1983 actualise l'ordonnance de 1959 et comporte un ensemble de mesures sur l'emploi et les salaires des fonctionnaires, visant à faire de la fonction publique une « vitrine de progrès social ».

⁴¹ « Dès que la situation du non titulaire se rapproche de celle du fonctionnaire, l'intérêt trouvé dans son embauche s'amenuise » (Bernard-Steindecker, 1990, p. 236).

⁴² Juste avant la grande loi statutaire, une loi moins connue organisa la titularisation des agents non titulaires sur le champ de l'Etat, cf. Loi n°83-481 du 11 juin 1983 définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois.

L'extension du statut de la fonction publique à de nombreuses collectivités publiques était également un enjeu fort de ce texte, cf. encadré n°4.

Encadré n°4. Les spécificités du statut de la fonction publique territoriale

Le statut de la fonction publique territoriale s'est construit par imitation et distinction vis-à-vis de la fonction publique de l'État, dans le respect du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités locales. Trois principes ont en effet présidé à la Loi du 26 janvier 1984 : « parité avec la fonction publique de l'État (harmoniser les conditions de recrutement et de rémunération), unité (unifier le régime juridique des agents de toutes les collectivités), et spécificité (préserver le pouvoir politique des élus locaux) » (Garabige, 2014, p. 286). Les principes de parité et d'unité n'ont pas survécus longtemps : en dix ans, le texte a été modifié 23 fois (Schrameck, 1995). La modification la plus célèbre, la Loi du 13 juillet 1987 (dite « Loi Galland ») a aussitôt redonné aux élus du pouvoir en matière de gestion de l'emploi, notamment en élargissant le recours aux emplois non titulaires (Garabige, 2014, p. 288).

Si la fonction publique territoriale est prise dans le mouvement global des lois et réformes administratives, ses spécificités concernant la gestion des agents sont donc fortes : les concours ne donnent pas directement accès à un emploi (les lauréats doivent candidater à des postes), les élus peuvent recruter sans concours et sur contrat, notamment pour les emplois fonctionnels, et l'avancement dépend des décisions des assemblées délibérantes et des exécutifs locaux (Biland, 2012, p. 18-19). Les évolutions récentes remettent certains principes en cause : il est ainsi possible de recruter sans concours en catégorie C depuis 1994 (Biland, 2012, p. 49), alors que le mode d'accès « normal » à la fonction publique territoriale est le concours, comme dans la fonction publique de l'État. En 2014, la moitié des fonctionnaires recrutés par les collectivités avaient ainsi accédé au statut sans concours (Bounakhla, 2016). La fonction publique constitue aujourd'hui une sorte d'hybridation entre bureaucratisation et politisation (Biland, 2012, p. 5), et est de ce fait parfois qualifiée de « laboratoire de la modernisation du service public » (Brice Hortefeux, ministre délégué aux collectivités territoriales, cité par Alexandra Garabige, 2014, p. 286).

Malgré l'affichage d'une ambition « universelle », le dispositif de titularisation intégré dans la Loi Le Pors restreignait son champ d'application aux emplois civils permanents des catégories B, C et D des trois fonctions publiques. Seuls étaient éligibles les agents à temps complet employés de façon continue, (soit environ 270 000 personnes, cf. Hamon, 1983). Plutôt que le concours, ce dispositif privilégiait la titularisation sur la base d'examens professionnels, de nomination directe en catégories C et D si le corps était nouvellement créé, et l'inscription sur liste d'aptitude – autant de manières de mieux valoriser l'expérience acquise par les agents dans leurs postes. Spécificité de ce dispositif : l'administration était « liée », c'est-à-dire qu'elle avait l'obligation de faire une proposition de titularisation à l'agent. Des conditions de maintien de la rémunération antérieure étaient prévues, dégressives selon le niveau hiérarchique (maintien à 100% pour les agents de catégorie C, à 95% pour ceux de la catégorie B, à 90% pour ceux de la catégorie A). Finalement, les 146 000 personnes intégrées en quatre ans l'ont le plus souvent été « au rabais » (les agents de catégorie C sont intégrés en catégorie D, les maîtres-auxiliaires

comme instituteurs...), ce qui a permis de minimiser le coût de cette réforme (Bernard-Steindecker, 1990).

Le statut de 1983 octroie un caractère dérogatoire aux emplois non titulaires

L'autre objectif de la réforme était d'éviter la reconstitution du « stock d'agents non titulaires. Ainsi, le Titre I de la Loi de 1983 instaure un principe nouveau en mentionnant explicitement que les emplois permanents des administrations publiques sont occupés par des fonctionnaires. Précisément, la phrase est la suivante : « les emplois civils permanents de l'État, des régions, des départements, des communes et de leurs établissements publics à caractère administratif sont, à l'exception de ceux réservés aux magistrats de l'ordre judiciaire et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires, occupés soit par des fonctionnaires régis par le présent titre, soit par des fonctionnaires des assemblées parlementaires, des magistrats de l'ordre judiciaire ou des militaires dans les conditions prévues par leur statut » (article 3). J'ai volontairement omis dans cet extrait le plus important, à savoir qu'elle commence de la manière suivante : « *Sauf dérogation* prévue par une disposition législative, les emplois civils, etc. » Autrement dit, le nouveau statut de 1983 définit le recours aux agents non titulaire comme une possibilité de nature dérogatoire au statut.

Les cas dans lesquels le recours aux agents non titulaires est autorisé sont précisés dans le texte statutaire de chaque fonction publique. Pour la fonction publique de l'État, ce sont les articles 4, 5 et 6 de la Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 qui instaurent des exceptions qui vont perdurer dans le temps, et parfois s'accroître.

L'article 3 énumère une liste d'emplois qui ne sont pas soumis à la règle de l'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires, et qui relèvent de catégories très diverses : d'abord, les emplois supérieurs laissés à la décision du gouvernement, qui sont de fait discrétionnaires ; ensuite les emplois des établissements publics dérogatoires et des institutions administratives spécialisées dotées d'un statut particulier, qui relèvent donc de types d'employeurs distincts de l'État ; puis des emplois relevant de statuts particuliers : les personnels médicaux et scientifiques des centres hospitaliers et universitaires et les emplois occupés par les maîtres d'internat et surveillants d'externat des établissements d'enseignement ; ceux des personnels soumis à des régimes de pensions spécifiques (ouvriers des établissements industriels de l'État, de l'aviation civile et des marins). Cet article précise que les remplacements de fonctionnaires doivent être assurés en faisant appel à d'autres fonctionnaires « dans la mesure où ils correspondent à un besoin prévisible et constant ».

L'article 5 autorise l'occupation des emplois permanents à temps complet d'enseignants-chercheurs des établissements d'enseignement supérieur et de recherche par des personnels associés ou invités n'ayant pas le statut de fonctionnaire.

Les articles 4 et 6 détaillent quant à eux les cas dans lesquels les emplois d'agents contractuels peuvent être créés, par dérogation au principe d'occupation des emplois

permanents par des fonctionnaires : « lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient, notamment lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer ces fonctions ou lorsqu'il s'agit de fonctions nouvellement prises en charge par l'administration ou nécessitant des compétences techniques hautement spécialisées » (article 4), « les fonctions qui, correspondant à un besoin permanent, impliquent un temps incomplet, peuvent être occupées par des agents contractuels. Les fonctions qui correspondent à un besoin saisonnier ou occasionnel sont assurées par des agents contractuels, lorsqu'elles ne peuvent être assurées par des fonctionnaires titulaires » (article 6).

L'article 7 complète la liste des emplois susceptibles de faire l'objet d'une dérogation au statut par le renvoi à un décret qui fixera « les dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État recrutés dans les conditions définies aux articles 4 et 6 », qui comprendra notamment « des règles de protection sociale équivalentes à celles dont bénéficient les fonctionnaires, sauf en ce qui concerne les régimes d'assurance maladie et d'assurance vieillesse » (encadré n°5)⁴³. Des formes de contrôle par les syndicats figurent également dans cet article : chaque ministère et chaque établissement public doit soumettre à ses comités techniques paritaires les catégories d'emplois qui peuvent être créées en application des articles 4 et 6 (et en établir un bilan annuel), en vue d'un décret au Conseil d'État, révisé tous les trois ans pour tenir compte de l'évolution des missions des corps de fonctionnaires.

Encadré n°5. Le décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la Loi n°84-16 du 11 janvier 1984

La version initiale du décret de 1986 comprend 56 articles rassemblés en XII titres, et occupe 6 pages du journal officiel de la République française. Le titre I (dispositions générales) précise que ce décret s'applique aux emplois relevant des articles 3 à 6 de la Loi de 1984. Les agents non titulaires sont affiliés aux caisses d'allocations familiales et aux caisses primaires d'assurance maladie pour les risques maladie, maternité, invalidité, décès ; seuls les accidents du travail et maladies professionnelles donnent lieu à deux traitements distincts : les agents employés à temps incomplet ou sur des contrats à durée déterminée inférieurs à un an sont affiliés à la caisse relative aux accidents du travail et maladies professionnelles, les autres sont assurés par l'administration employeur.

Le titre II porte sur les modalités de recrutement. Il énumère d'abord les conditions à remplir : nationalité française, droits civiques, casier judiciaire, service national, aptitude physique. Il indique ensuite que l'administration doit établir un contrat écrit précisant l'article de loi au titre duquel est recruté l'agent, la date de signature, la définition du poste occupé et les droits et obligations le cas échéant. La durée maximale d'un contrat répondant à un besoin permanent est de trois ans, renouvelable une fois pour la même durée. La conclusion d'un contrat à durée indéterminée est possible uniquement dans le

⁴³ Ce principe est loin d'être respecté. On verra dans la suite du manuscrit que les réécritures successives du décret améliorent considérablement les droits sociaux et les protections des agents contractuels, ce qui permet de mesurer a posteriori l'écart entre les dispositions les concernant et celles applicables aux fonctionnaires.

cas d'un emploi permanent à temps incomplet. Dans le cas des contrats conclus au titre de l'article 6.2, correspondant à des besoins saisonniers, la durée maximale est de 6 mois (renouvellements compris) sur une période de 12 mois. La durée maximale des contrats correspondant à des besoins occasionnels est de 8 mois sur une période d'un an. Une période d'essai peut être prévue, et sa durée doit être modulée en fonction de celle du contrat.

Le titre III liste les droits à congés annuels pour formation syndicale, formation de cadres et d'animateurs jeunesse et formation professionnelle. Le titre IV énumère les congés pour raison de santé, la durée de chacun étant soumise à condition d'ancienneté. A l'issue de ces congés, l'agent déclaré inapte est licencié. Le titre V détaille les congés non rémunérés pour raisons familiales et personnelles : congé parental, pour création d'entreprise ou convenance personnelle. Le titre V porte sur les absences résultant d'une obligation légale, le titre VI précise les conditions d'ouverture d'ancienneté. Le titre VII dispose des conditions de réemploi « dans la mesure permise par le service », et à défaut avec le bénéfice d'une « priorité de réemploi sur un emploi ou une occupation similaire, assorti d'une rémunération équivalente ».

Le titre VIII détaille les possibilités de travail à temps partiel, soumises à condition d'une ancienneté d'un an à temps complet. La demande peut être refusée par l'administration. L'agent à temps partiel s'engage sur l'honneur à ne pas occuper une autre activité salariée. Le titre IX, consacré à la discipline, précise les sanctions possibles et signale le droit à communication du dossier.

La fin de contrat et le licenciement font l'objet du titre X, qui précise le délai dans lequel l'administration doit notifier à l'agent son intention de renouveler ou non le contrat – ce délai dépend de la durée du contrat. Si le renouvellement est proposé, l'agent a 8 jours pour répondre. Le licenciement d'un agent en contrat à durée indéterminée doit être annoncé dans les mêmes délais que ceux établis précédemment, par lettre recommandée avec accusé de réception précisant le motif, la date d'effet et la durée du préavis. Les agents en état de grossesse, en congé maternité ou pour adoption bénéficient d'une protection contre le licenciement. Le titre XII établit enfin les règles en matière d'indemnités de licenciement.

La Loi de 1984 ouvre une brèche importante en matière de gestion des emplois, en dispensant les établissements publics administratifs dits « dérogatoires » de respecter le principe d'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires. Elle officialise et légalise une segmentation des emplois selon la nature de l'entité juridique de l'employeur, contribuant à une fragmentation croissante de l'État que l'on abordera dans la partie II. Désormais, le budget de chaque ministère rémunère à la fois des agents embauchés au sein du périmètre ministériel, qui relèvent donc du Statut général, tandis que les agents embauchés dans les établissements publics sous tutelle de ce ministère peuvent ne pas en relever. La loi instaure aussi l'inscription obligatoire au budget de tous les emplois en contrat à durée déterminée, qu'ils soient sur crédits de remplacement ou emplois permanents. Dans cette époque de l'avant Lolf⁴⁴, cette précision budgétaire est essentielle : en son absence, les tutelles financières ne peuvent avoir qu'une vue partielle

⁴⁴ Loi organique relative aux lois de finances, cf. Eyraud, 2013.

sur les emplois, qui sont dispersés sous plusieurs chapitres budgétaires – et non sous le seul titre 2, réservé aux dépenses de personnel.

Le « vide législatif » qui prévalait dans les années 1970 est ainsi comblé par les textes réglementaires (Hamon, 2002, p. 68) : en articulation avec les trois lois statutaires des années 1980, trois décrets précisent les « dispositions générales applicables aux agents non-titulaires » dans chaque fonction publique⁴⁵. Dans les décennies suivantes, l'activité des tribunaux administratifs et du conseil d'État est marquée par une « *travaillisation* »⁴⁶ du droit public, c'est-à-dire par la progressive application aux agents publics d'un certain nombre de principes généraux du droit du travail par le juge administratif⁴⁷. Mais les faits marquants sur la période 1985-2005 demeurent les deux plans de titularisation suivants.

2.1.2. Perben 1996, Sapin 2001 : deux plans négociés dans le cadre du dialogue social

Les plans Perben et Sapin affichaient eux aussi le double objectif de résorption ponctuelle de l'emploi précaire par titularisation d'une part, par de nouvelles dispositions destinées à enrayer le renouvellement du phénomène d'autre part. Ces deux lois font également suite à un protocole d'accord⁴⁸, et visent toutes deux les agents recrutés à titre temporaire et exerçant des missions dévolues aux agents titulaires. Dans le détail, les champs d'application et d'éligibilité sont très différents.

Le champ d'application de la Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996, « relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire⁴⁹ » est nettement distinct dans chaque fonction publique : dans la fonction publique de l'État, il est par exemple restreint aux agents de catégorie C⁵⁰, tandis qu'il concerne toutes les catégories

⁴⁵ Décret n°86-83 du 17 janvier 1986 pour les agents non-titulaires de la fonction publique de l'État, décret n°88-145 du 15 février 1988 pour les agents non-titulaires de la fonction publique territoriale et décret n°91-155 du 6 février 1991 pour les agents non-titulaires de la fonction publique hospitalière.

⁴⁶ « Par 'travaillisation', nous entendrons le phénomène constant et évolutif d'interaction parallèle des droits privé et public au sein de l'Unité du droit. Cette 'travaillisation' des fonctions publiques est alors bénéfique car elle tend à faire profiter le droit 'voisin' du travail (public comme privé) du fruit d'un dialogue des droits, des juges et des doctrines. » TOUZEIL-DIVINA, 2010.

⁴⁷ Interdiction de licencier une femme enceinte, droit à une rémunération au moins égale au SMIC ou exigence d'un entretien préalable à toute sanction disciplinaire, cf. Desbarats et Kopel, 2005, p. 486.

⁴⁸ Accord du 14 mai 1996 pour la Loi Perben, Accord du 10 juillet 2000 pour la Loi Sapin.

⁴⁹ Le titre I constitue le plan de titularisation, le titre II est consacré au congé de fin d'activité, le titre III à des dispositions très diverses : mobilité entre fonctions publiques, détachement européen, congé longue durée, congé parental, mais aussi titularisation des agents recrutés en contrat à durée indéterminée par la Réunion des musées nationaux (établissement public à caractère industriel et commercial) pour exercer leurs fonctions à l'École du Louvre, celle-ci étant devenue un établissement public administratif.

⁵⁰ La Loi vise principalement les maîtres auxiliaires et autres agents de catégorie C exerçant des fonctions d'enseignement ou d'information et d'orientation.

dans la fonction publique territoriale, et seulement les B et C dans la fonction publique hospitalière. L'éligibilité est conditionnée par une ancienneté minimale de quatre ans au cours des huit années précédentes⁵¹. Le dispositif consiste à organiser des concours réservés aux agents éligibles, sur une durée de quatre ans, pour lesquels les candidats doivent détenir les diplômes requis pour l'accès aux corps et cadres d'emploi visés.

La Loi n°2001-2 du 3 janvier 2001, « relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale⁵² », est plus ciblée. Le dispositif est plus favorable sous plusieurs aspects : le champ d'application est très large puisqu'il concerne tous les agents de droit public⁵³ des trois fonctions publiques et leurs établissements publics (établissements publics locaux d'enseignement, établissements publics administratifs et établissements publics à caractère industriel et commercial), recrutés par contrat à durée déterminée sur des emplois en principe occupés par des fonctionnaires, quel que soit leur niveau ou le mode de financement de leur rémunération. Pour être éligibles, les agents doivent cette fois attester de trois ans d'ancienneté sur une période de huit ans, et être titulaires des diplômes requis pour se présenter au concours visé. Le dispositif est ouvert sur une durée de cinq ans, et se décline de manière spécifique par fonction publique : au sein de l'État, il prend par exemple la forme de concours réservés en catégorie A et d'examens professionnels en catégorie C.

Pour limiter la reconstitution du stock de précaires, le protocole signé par six organisations syndicales en 2000 préconisait des mesures d'amélioration des pratiques de gestion des ressources humaines dans la fonction publique : amélioration de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, recours étendu aux listes complémentaires dans le cadre des concours déconcentrés ; mais aussi des mesures de contrôle : information des commissions techniques paritaires des conditions dans lesquelles il est recouru à des agents non titulaires, analyse des causes du recours à ces agents et contrôle renforcé de leurs recrutements par les comptables publics. Mais ces propositions ne se sont pas traduites par des dispositions législatives : on est loin de l'« *action résolue, volontaire et continue* » initialement affichée de non-reconstitution du vivier de l'emploi précaire. Dans le titre II, une seule mesure limite concrètement les possibilités de recours à l'emploi non-titulaire : l'article 14 diminue de 90% à 70% d'un temps complet la durée des fonctions assurées par des agents contractuels lorsqu'elles correspondent à un besoin permanent à temps incomplet. Pour limiter le recours aux agents non titulaires, la loi mise en effet plutôt sur la « modernisation du recrutement » des seuls fonctionnaires (titre II) : mise en place de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle pour les concours

⁵¹ Sont exclus du champ d'application tous les agents non titulaires recrutés sur ressources propres des établissements.

⁵² Le titre III est en effet consacré au temps de travail.

⁵³ Ce critère exclut les contrats emploi solidarité, contrats consolidés et contrats des aides éducateurs (pour lesquels sont mises en place des formations aux concours de recrutement en 2002). Sur le champ de l'EN et de l'ESR, cela représente environ 100 000 personnes relevant du droit privé, cf. Rapport IGAENR 2003.

soumis à condition de diplôme (article 15, alinéa 1), mise en place du 3^e concours (article 15, alinéa 2), recrutements sans concours en catégorie C (article 17⁵⁴). Desserrer les contraintes de diplôme, instaurer une voie de concours spécifique pour les personnes ayant déjà une expérience professionnelle, politique ou associative, sont en effet des leviers propres à diversifier les profils de recrutement, en desserrant la contrainte que représentent les recrutements par concours externes, conditionnés par des diplômes et surtout basés sur des épreuves de type académique, peu professionnalisés (cf. encadré n°6).

Encadré n°6. Pour recruter moins d'agents non titulaires, il faut d'abord mieux recruter les fonctionnaires

Objet de débats importants dans la plupart des pays durant plus d'un siècle (Dreyfus, 2000), l'évolution du mode de recrutement des fonctionnaires est toujours un chantier important aujourd'hui. La Loi n°2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique renforce par exemple les dispositions relatives à la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle pour le recrutement et la promotion interne. Pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2007, Nicolas Sarkozy avait marqué les esprits par son évocation caricaturale, d'épreuves de concours centrés sur des connaissances académiques et des formes de restitution scolaires. « L'autre jour, je m'amusais - on s'amuse comme on peut - à regarder le programme du concours d'attaché d'administration. Un sadique ou un imbécile avait mis dans le programme d'interroger les concurrents sur La Princesse de Clèves. Je ne sais pas si cela vous est arrivé de demander à la guichetière ce qu'elle pensait de La Princesse de Clèves. Imaginez un peu le spectacle ! » (23 février 2006). Ces déclarations ne sont pas restées lettre morte : deux rapports administratifs pilotés en totalité ou partiellement par l'inspection générale de l'administration (Desforges, 2008 et Dorne-Corràze, 2008) ont suivi. La littérature grise produite par les directions en charge de la modernisation de l'administration (notamment la direction générale de l'administration et de la fonction publique dans le volume du rapport annuel sur l'état de la fonction publique consacré aux « Politiques et pratique ») souligne également régulièrement la nécessité de moderniser les recrutements dans la fonction publique. Un réexamen général du contenu des concours a ainsi été engagé. Il porte sur la réduction du nombre d'épreuves, la différenciation et l'adaptation des épreuves selon les voies d'accès, privilégiant les épreuves en relation avec les missions des agents. Il s'accompagne d'une révision de l'organisation et du pilotage des recrutements au sein de la fonction publique⁵⁵.

Pendant cinquante ans, l'emploi non titulaire dans la fonction publique a été considéré comme une anomalie, et a donc principalement fait l'objet d'actions législatives destinées à résorber le phénomène, de façon répétée mais à échéances plutôt irrégulières (33 ans séparent les deux premiers, puis 13 ans, puis seulement 5 ans). Deux moments importants

⁵⁴ Il s'agit là d'une expérimentation sur cinq ans, qui a été pérennisée par la suite, cf. Loi n°2007-148 du 2 février 2007 relative à la modernisation de la fonction publique.

⁵⁵ « Circulaire relative à la mise en œuvre des préconisations des rapports de Mmes Desforges et Dorne-Corràze sur le réexamen général du contenu des concours et l'organisation et le pilotage des recrutements au sein de la fonction publique », Circulaire DGAFP n°239, 20 juin 2008.

ponctuent tout de même cette période, concentrés dans la décennie 1980. Le titre I du statut général (la Loi n°83-634) définit la place accordée à l'emploi non titulaire dans ce système d'emploi : l'emploi contractuel est *dérogatoire* au statut. Le statut de chaque fonction publique précise ensuite, entre 1984 et 1986, les cas de recours à l'emploi contractuel. Les premiers éléments de régulation de l'emploi contractuel suivent par voie réglementaire : en 1986 pour la fonction publique de l'État, en 1988 pour la fonction publique territoriale et en 1991 pour la fonction publique hospitalière. Mais au regard du changement de paradigme qui va suivre à partir de 2005, ces premiers textes n'auront été que les prémices d'un changement d'une régulation spécifique pour l'emploi contractuel de droit public.

2.3. La normalisation d'un système de régulation hybride pour les agents contractuels de droit public (2005-2014)

2.3.1. La Loi de 2005 ouvre une brèche dans le statut en autorisant le contrat à durée indéterminée dans les fonctions publiques

Entre 1983 et 2005, les employeurs de la fonction publique de l'État n'ont pas été autorisés à utiliser de contrats à durée indéterminée – sauf dans des cas exceptionnels qui sont restés marginaux⁵⁶. A la fin des années 1990, le contrat à durée indéterminée apparaissait d'ailleurs comme une option juridiquement inenvisageable car « en rupture avec les principes mêmes du statut », et qui serait synonyme de création d'un « sous-statut » (Moniolle, 1999, p. 257)⁵⁷. C'est finalement l'influence du droit communautaire qui a permis la (ré)introduction du contrat à durée indéterminée dans les fonctions publiques, dans le cadre de la Loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

Pour autant, d'autres pistes étaient possibles pour lutter contre le recours abusif aux contrats à durée déterminée : la France aurait par exemple pu instaurer des sanctions financières à l'encontre des employeurs publics qui renouvellent abusivement les contrats à durée déterminée (Panther, Desrosier, 2008). « La transposition de la directive communautaire du 28 juin 1999 sous la forme d'un 'contrat à durée indéterminée public'

⁵⁶ Il s'agit des quelques agents dits « Le-Porsiens » et « Berkaniens », qui ont obtenu un contrat à durée indéterminée dans le cadre de dispositifs exceptionnels : les premiers, recrutés avant la loi du 13 juillet 1983, avaient bénéficié des dispositions de l'article 34R de la loi du 12 avril 2000, et les deuxièmes étaient recrutés pour un besoin permanent impliquant un service à temps incomplet – ces derniers se distinguaient d'ailleurs par leur rattachement au droit privé. L'objet de ce manuscrit n'étant pas d'écrire une histoire juridique des types de contrat de travail successivement utilisés dans la fonction publique de l'État, nous faisons par ailleurs abstraction du recours massif au contrat à durée indéterminée avant la Loi Le Pors de 1983, notamment dans le secteur de la recherche.

⁵⁷ A l'époque, l'auteure prônait d'ailleurs le statu quo réglementaire : « le régime des agents non titulaires est un système de marge qui tire sa justification (et ses faiblesses aussi) de cette marginalité » (Ibid., p. 260).

donne un exemple patent [des marges de manœuvre laissées à l'échelon national] : la Loi du 26 juillet 2005 est allée plus loin dans la 'privatisation' de l'emploi public (Delvové, 2006) que ne l'exigeait la Commission. En disposant que les contrats à durée indéterminée 'sont et resteront la forme générale des relations d'emploi entre employeurs et travailleurs', celle-ci n'exigeait pas la création d'une nouvelle forme de contrat de travail. La lutte contre les contrats à durée déterminée abusifs aurait pu passer par la réduction des possibilités de recours aux non-titulaires ou encore par la titularisation de ceux-ci, selon des dispositifs éprouvés au cours de la décennie précédente (plans 'Perben' en 1996 et 'Sapin' en 2001). Le droit communautaire a permis de légitimer une politique de recul du statut, porté par le Gouvernement, soutenu par les maires de l'Association des Maires appartenant à la majorité et par le Conseil d'État. Il a aussi limité le coût national d'une telle mesure. » (Biland, 2014, p. 8).

Dans chacune des trois fonctions publiques, la durée maximale de contrats à durée déterminée successifs ne peut excéder six ans (articles 12, 14 et 16)⁵⁸. Au-delà, le contrat ne peut être reconduit que par disposition expresse et pour une durée indéterminée. Ces dispositions s'appliquent aux seuls contrats à durée déterminée correspondant à des emplois permanents (articles 4 et 6 de la Loi n°84-16 pour l'État), et non aux agents recrutés pour faire face à des besoins temporaires, notamment des remplacements⁵⁹. Le décret du 12 mars 2007 a révisé le décret n° 86-83 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pour inclure ces nouvelles dispositions concernant les modalités de reconduction des contrats à durée déterminée en contrat à durée indéterminée (articles 5 et 30) : l'administration doit ainsi organiser un entretien avec l'agent, puis lui notifier son intention de renouveler ou non le contrat au début du troisième mois précédant le terme du contrat.

Pour la fonction publique de l'État, le décret du 12 mars 2007 apporte d'autres modifications importantes au décret qui régissait les agents contractuels de l'État depuis 1986. En effet, la Loi de 2005 oblige à repenser un régime dans lequel les règles applicables aux agents non titulaires « étaient adaptées à des relations contractuelles de relativement courte durée. En particulier, il n'était pas prévu d'organiser une carrière des agents contractuels au sein de l'administration » (Pancher, Desrosier, 2008, p. 16). Il était d'une part impossible de prévoir une évolution régulière de leur rémunération sans base légale. Les possibilités de mobilité et d'évolution professionnelle des agents en contrat à durée

⁵⁸ Les critères posés par l'article 15 pour bénéficier de la transformation du contrat en contrat à durée indéterminée, en particulier la condition de six années de « services effectif », ont fait l'objet d'interprétations de la part du juge administratif, cf. Pancher Bertrand, Desrosier Bernard, 2008, Rapport d'information déposé par la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, sur la mise en application de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005.

⁵⁹ La loi du 26 juillet 2005 prévoit par ailleurs des mesures transitoires applicables aux agents recrutés avant la publication de la loi, en particulier pour les agents âgés de plus de cinquante ans. Le contrat de ces agents devait être automatiquement transformé en contrat à durée indéterminée à la date de la publication de la loi dès lors qu'ils étaient âgés d'au moins 50 ans, en fonction sur un emploi permanent, et justifiaient d'une durée de services effectifs au moins égale à six ans au cours des huit dernières années.

indéterminée étaient d'autre part quasi inexistantes, puisque tout changement d'emploi au sein de la même administration faisait perdre le bénéfice du contrat à durée indéterminée, et remettait les compteurs d'ancienneté à zéro. Or, la Loi du 26 juillet 2005 ne prévoit aucune disposition relative à la gestion de ces agents. C'est donc le décret de 2007 qui, pour l'État, définit de nouvelles modalités d'évolution de la rémunération et de mobilité des agents non titulaires bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. Ces derniers font l'objet d'une évaluation au moins tous les trois ans, au moyen d'un entretien professionnel au cours duquel sont examinés les résultats obtenus par l'agent au regard des objectifs qui lui avaient été fixés. Cet entretien est également le cadre d'une discussion sur les projets professionnels des agents, notamment sur leurs besoins de formation. Au vu des résultats de cette évaluation, la rémunération des agents est réévaluée au moins tous les trois ans. Deux procédures de mobilité leur sont également ouvertes (article 20) : la mise à disposition d'une autre administration et le congé de mobilité. Enfin, le décret limite la sanction d'exclusion temporaire des fonctions avec une durée maximale d'un an pour les agents en contrat à durée indéterminée, contre six mois pour les agents en contrat à durée déterminée (article 29).

Trois ans après la promulgation de la Loi n°2005--843, les rapporteurs de l'assemblée nationale signalent l'insatisfaction de leurs interlocuteurs syndicaux : d'un côté, certains syndicats trouvent injustifié que les agents en contrat à durée indéterminée ne bénéficient pas des mêmes garanties que les fonctionnaires. Ils jugent insuffisant le réexamen triennal de la rémunération, sans obligation d'augmentation, et réclament l'instauration de grilles de rémunération. De l'autre, les fonctionnaires n'accepteraient pas que ces agents en contrat à durée indéterminée cumulent les avantages liés au contrat – notamment l'absence de concours – avec les garanties statutaires. A ces remarques, les rapports répondent que « la création d'une grille de rémunération s'apparenterait à une fonctionnarisation des agents sous contrat à durée indéterminée qui priverait les gestionnaires des souplesses qu'offre l'emploi contractuel » (*Ibid.*, p. 20). Autres limites soulevées lors des auditions : la loi prévoit la « cédésation » des agents recrutés en référence juridique à un besoin permanent, et elle exclut donc de fait les agents recrutés en référence juridique à un besoin temporaire ou saisonnier, mais dont le contrat est renouvelé systématiquement, en toute illégalité – en raison d'un contrôle de légalité insuffisant dans la fonction publique territoriale, inexistant dans la fonction publique de l'État. Enfin, l'emploi des agents non titulaires présente souvent des caractéristiques qui ne leur permettent pas de remplir les conditions d'éligibilité au contrat à durée indéterminée. Premièrement, les contrats à durée déterminée cumulés pendant six ans doivent présenter un caractère de continuité, ce qui exclut également de nombreux agents, en particulier dans l'Éducation nationale où les contrats sont conclus de septembre à juin. Deuxièmement, les agents non titulaires cumulent souvent des contrats différents et occupent successivement plusieurs postes dans la même administration, et ne remplissent donc pas la condition de continuité du contrat. Ainsi, la jurisprudence considère qu'une forte augmentation de la rémunération ou une évolution de la quotité de travail de plus de 10% sur la période de référence de six ans constituent des

bouleversements du contrat de travail : dans ce cas, le calcul de l'ancienneté de l'agent repart à zéro.

Encadré n°7. L'impossible recensement des contrats à durée indéterminée dans les fonctions publiques

En 2009, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique avait fourni à son ministre de tutelle la seule estimation connue du nombre de contrats à durée indéterminée dans les ministères : environ 9 000 au 1er octobre 2006 (sur la base d'une enquête auprès des directions des ressources humaines des ministères)⁶⁰. Après avoir longtemps argué du manque de données précises sur la nature des contrats de travail dans les systèmes d'information sur les ressources humaines des ministères, la DGAFP a publié un nouveau chiffre en 2014 : les contrats à durée indéterminée seraient au nombre de 15 000 dans la fonction publique de l'État (DGAFP, 2014), soit une augmentation de 68% en huit ans. Les métiers identifiés dans ce bilan sont néanmoins situés en dehors des missions relevant des corps de fonctionnaires : professions médicales (médecins de prévention, médecins des gens de mer, médecins inspecteurs du travail), ingénieurs de prévention, documentalistes de maintenance aéronautique...

Quelques mois après le décret du 12 mars 2007, celui du 26 décembre 2007 améliore l'accès à la formation professionnelle des agents contractuels. Deux ans après, certaines dispositions de la Loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique leur ouvrent de nouveaux droits (soumis à conditions d'ancienneté) en matière de formation, de validation des acquis de l'expérience, de bilan de compétences, de congés sans solde, pour convenance personnelle, création d'entreprise, mise à disposition, etc. Mais c'est véritablement l'accord du 31 mars 2011 qui entraîne l'élaboration et la parution de nouveaux textes précisant les relations d'emploi entre les contractuels et l'État, jusqu'à normaliser cette forme d'emploi atypique. La suite de ce chapitre porte sur les négociations préalables à cet accord qui représente un tournant majeur dans l'histoire des relations professionnelles de la fonction publique.

2.3.2. Un contexte juridique, politique et social en profonde mutation après 2007

La spécificité des relations sociales dans les fonctions publiques

En France, les fonctions publiques constituent l'un des derniers îlots de résistance des syndicats : le taux de syndicalisation y est deux fois plus élevé que dans le secteur marchand et associatif (20% contre 9%) : « toutes choses égales par ailleurs, les salariés de la fonction publique ont bien deux fois plus de chances d'être syndiqués que ceux du secteur marchand et associatif » (Pignoni, 2016, p. 1). Cette participation s'opère dans

⁶⁰ Dans son article publié en 2010, Carole Moniolle confirme que la DGAFP ne dispose pas d'autres chiffres – ou en tous cas ne les diffuse pas.

un cadre particulier : le système des relations professionnelles dans les fonctions publiques repose sur des instances et des modes de régulation spécifiques.

Dans ce secteur, c'est en effet la gestion des carrières qui est au cœur des enjeux collectifs (Saglio, 2004, p. 40). Les agents des fonctions publiques sont ainsi associés aux mesures individuelles ou collectives qui les concernent, par l'intermédiaire de leurs délégués siégeant dans les organismes consultatifs que sont les commissions administratives paritaires. Composées à parité de représentants de l'employeur et de représentants élus des fonctionnaires, ces commissions sont des instances de contrôle des procédures d'embauche et de déroulement des carrières. Elles incarnent un système de « co-gestion des carrières » (Audier et *al.*, 2015) proche du modèle de régulation professionnelle – les corps de fonctionnaires jouant le rôle de professions (Saglio, 2006, p. 241). Statutairement, l'emploi contractuel échappe d'ailleurs au contrôle collectif des instances de gestion des corps, puisque les embauches et le déroulement des carrières des agents concernés ne sont pas soumis à accord des commissions administratives paritaires, mais sont examinés en commissions consultatives paritaires, dont les prérogatives sont nettement moindres : si elles examinent les licenciements et sanctions disciplinaires, comme les commissions administratives paritaires, elles n'ont pas à se prononcer sur les mobilités ni les promotions, contrairement à elles.

La fonction publique est par ailleurs le lieu d'importantes « négociations » sur des enjeux plus généraux, au sein du Conseil commun de la fonction publique⁶¹. Ce système de relations professionnelles fonctionne selon le modèle de la « décision éclairée » (Saglio, 2003), et il est marqué par une tradition d'opposition de la part des fonctionnaires (Siwek-Pouydesseau, 1989, 1993). Depuis quelques années, des « négociations » débouchent sur des « accords » qui, contrairement au secteur privé, sont dépourvus d'effet législatif : leur mise en place nécessite le vote d'une loi au Parlement (Rehfeld, Vincent, 2004 ; Garabige, 2010). Ce modèle évolue cependant, puisque des procédures de négociation ont progressivement été consacrées par la loi : en 1983 sur les salaires (Rehfeld, Vincent, 2004), puis sur sept nouveaux sujets en 2010 (Garabige, 2010, p. 62). L'État présente donc la caractéristique singulière d'être à la fois employeur, régulateur et négociateur (Saglio, 2004). Durant ces négociations, les huit organisations représentatives des fonctionnaires (FSU, Solidaires, UNSA, CGT, FO, CFDT, CFTC et CGC) « ont pour interlocuteur, au plus haut niveau, les représentants de l'État-employeur, qui sont le ministre de la fonction publique et de la réforme de l'État, au nom du premier ministre, et le directeur général de l'administration et de la fonction publique » (Siwek-Pouydesseau, 2004, p. 63).

La lutte contre la précarité dans la fonction publique est un objet de négociation récurrent entre État patron et organisations syndicales représentatives des fonctionnaires. Le sujet est cependant moins fédérateur et moins propice au conflit que la question des salaires et

⁶¹ Ce Conseil remplace et transforme le Conseil supérieur de la fonction publique. Issu des accords de Bercy signés le 2 juin 2008, il a été créé dans l'article 5 de la loi n° 2010-751 du 5 juillet 2010 relative à la rénovation du dialogue social et comportant diverses dispositions relatives à la fonction publique, et est aujourd'hui régi par le décret n° 2012-148 du 30 janvier 2012.

des retraites (Siwek-Pouydesseau, 2004), puisqu'il concerne une minorité d'agents dont le droit à participation a longtemps été faiblement appliqué, voire entravé.

Les agents non titulaires, longtemps privés de droit à la participation

Avant 2010, les agents non titulaires n'étaient ni électeurs ni éligibles aux scrutins qui déterminaient la représentation syndicale : les élections aux commissions administratives paritaires. Depuis la Loi n°2010-751 relative à la rénovation du dialogue social dans les fonctions publiques, ce sont désormais les résultats des élections aux comités techniques, auxquels participent les agents non titulaires, qui déterminent le montant des subventions publiques allouées aux fédérations syndicales et leur représentativité (notamment en Conseil commun de la fonction publique), et qui conditionnent aussi la participation aux négociations avec le gouvernement et la validité des accords. Le dernier accord majeur sur les agents non titulaires, l'accord du 31 mars 2011 sur la sécurisation des parcours professionnels, a cependant été signé par des fédérations syndicales qui n'avaient pas pu être élues par les agents concernés, puisque les premiers scrutins « nouveau régime » ont eu lieu en octobre 2011 dans la majorité de la fonction publique de l'État et la fonction publique hospitalière, en 2014 pour la fonction publique territoriale. Aujourd'hui, les agents non titulaires des fonctions publiques se syndiquent peu : 5% des agents contractuels des fonctions publiques sont syndiqués, contre 23% des titulaires (Pignoni, 2016) - comme les postiers en contrat à durée déterminée (Bouffartigue et Bérout, 2009), comme les intérimaires (Belkacem et *al.*, 2013).

Alors que les négociations précédant l'adoption du plan de titularisation dit « Le Pors » associaient des syndicats ou associations nationales d'agents publics contractuels, la négociation qui s'est déroulée entre 2009 et 2011 n'a visiblement pas associé de tels représentants. On peut pourtant identifier aujourd'hui quelques associations ou syndicats défendant spécifiquement les agents non-titulaires, mais ils restent cantonnés à l'échelon d'un ministère (celui des Affaires étrangères, celui de la Santé...) : il ne semble plus exister d'associations ou de fédérations de contractuels publics représentatives, que ce soit sur le plan national ou à l'échelle de l'État. Cette absence n'est sans doute pas sans effet sur les revendications exprimées et les positions tenues : comme on l'a vu précédemment, les associations de contractuels ne demandaient par exemple pas du tout la « fonctionnarisation » au début des années 1980, mais le rattachement au droit du travail (cf. *supra*).

Avant d'entrer dans le détail des positions des acteurs et d'analyser leurs évolutions vers l'élaboration du compromis, il est nécessaire de préciser le contexte politique et économique dans lequel s'ouvre cette négociation.

L'état des rapports sociaux au démarrage de la négociation sur les agents non titulaires en 2009

La Loi organique relative aux lois de finances (votée en 2001, mise en œuvre à partir de 2006) et la révision générale des politiques publiques (2007) ont mis en place des

changements irréversibles, sans concertation, laissant les syndicats de fonctionnaires désemparés (Siwek-Pouydesseau, 2009, p. 756). Depuis 2007, des réformes statutaires ont en outre radicalement modifié les règles du jeu des carrières des fonctionnaires, pour accompagner ces réformes organisationnelles : elles visaient à réduire le nombre de fonctionnaires, reconfigurer la fonction publique, infléchir le statut (Chevallier, 2010). La réorganisation territoriale de l'État a même autorisé le licenciement de fonctionnaires qui refuseraient trois propositions de reclassement après la suppression de leur emploi (Wolikow, 2010). La pression budgétaire s'est parallèlement accrue, au gré des injonctions nationales et supranationales à la réduction du coût de l'emploi public (Grimshaw et *al.*, 2012). « Jusqu'en 2007 (élection de Nicolas Sarkozy à la Présidence de la République), l'État a en quelque sorte compensé en partie le blocage des augmentations du pouvoir d'achat du point d'indice par l'augmentation des effectifs. La période 2007-2012 a été marquée par un arbitrage emploi/salaire inversé : l'État a réduit le nombre de fonctionnaires, en s'engageant à redistribuer [...] une partie des économies à ceux qui restent en place sous forme d'une rémunération accrue. Une autre concession à une revendication forte des syndicats a été l'adoption périodique de mesures visant à réduire la part des travailleurs précaires, [...]»⁶² en titularisant des employés non fonctionnaires – la dernière loi en la matière (dite « Sauvadet ») ayant même été adoptée durant la période 2007-2012, période de fortes diminutions d'emplois dans la FPE » (Audier et *al.*, 2015, p. 224). En 2009, la concertation sur les agents contractuels s'ouvre donc dans un contexte où les fédérations syndicales de fonctionnaires doivent avant tout « survivre et retrouver quelques marges de manœuvre » (*Ibid.*).

2.3.3. L'accord du 31 mars 2011 : réduire la précarité sans supprimer les inégalités

La séquence de dialogue social consacrée aux conditions d'emploi des agents contractuels des fonctions publiques entre 2009 et 2011 constitue une véritable « expérience négociée de transformation de l'emploi » dans les fonctions publiques (Rehfeld, Vincent, 2004), dont l'analyse contribue à éclairer « l'angle mort » que représentent les relations professionnelles dans les fonctions publiques (Garabige, Lallement, 2004)⁶³. Pour reconstituer le déroulement de la négociation et rendre compte du point de vue des acteurs, je m'appuie sur des sources documentaires mises en ligne par trois fédérations syndicales représentatives des fonctionnaires (CGT, FSU, Solidaires), complétées par des entretiens avec des syndicalistes, militants ou représentants des centrales, cf. encadré n°8.

⁶² Je me permets ici de supprimer de la phrase l'élément « en transformant des contrats à durée déterminée en contrat à durée indéterminée », qui n'a jamais été une revendication syndicale, bien au contraire comme le montre l'analyse de la négociation préalable à l'accord du 31 mars 2011.

⁶³ Dans une acception sociologique, la négociation est en effet « l'ensemble du processus social d'énonciation légitime des règles collectives. [...] Les relevés de conclusion et autres résultats des processus de concertation sont bien des éléments d'un processus de négociation entendue au sens large comme processus collectif d'énonciation des règles reconnues comme légitimes » (Saglio, 2004, p. 38).

Encadré n 8. Un dispositif d'enquête exploitant les ressources en *open access*

Le corpus documentaire est composé de documents produits et diffusés en ligne par trois organisations syndicales, mis à disposition de tous, au-delà de leurs adhérents. La nature des documents syndicaux est variée : comptes-rendus de réunions, tracts, lettres ouvertes, déclarations liminaires (cf. annexe 4; les références au corpus sont signalées entre crochets et soulignées dans le corps du texte). S'y ajoutent des supports visuels projetés en réunion par l'administration, des lettres rédigées par le secrétaire d'État en réponse aux courriers des organisations syndicales, et enfin plusieurs versions provisoires du texte de l'accord : autant de documents renseignant sur la position de l'autre acteur de la négociation, également mis à disposition par les syndicats.

La nature du corps est nécessairement biaisée : tous les syndicats ne disposent pas d'un espace d'information dédié aux agents non-titulaires ou aux contractuels sur le site de la fédération de fonctionnaires. Parmi ceux qui le font, une partie en restreint l'accès à ses adhérents. Le corpus comprend donc seulement les documents produits et mis en accès libre par trois des huit organisations syndicales représentant les fonctionnaires : la CGT, signataire de l'accord du 31 mars 2011, la FSU et Solidaires, non signataires. Ensemble, ces trois fédérations représentent 40% des fonctionnaires aux élections professionnelles de 2009 à 2011, période correspondant à la durée de la consultation puis négociation sur les agents contractuels. La CGT représente à elle seule un quart des fonctionnaires des trois fonctions publiques. En face, Solidaires et la FSU, qui sont les deux seules organisations non signataires, représentent ensemble 15 à 19% des fonctionnaires sur la période.

Des entretiens avec des militants, élus ou représentants syndicaux CGT et CFDT complètent ce corpus. Un entretien avec deux représentants nationaux de l'union des fédérations de fonctionnaires CFDT pallie partiellement l'absence de documents pour cette organisation qui représente de 17 à 19% des agents des trois fonctions publiques sur la période étudiée. Si la réalisation d'entretiens n'a posé aucun problème du côté syndical, elle n'a en revanche pas été possible du côté des représentants de « l'État patron » pour reprendre l'expression de Jeanne Siwek-Pouydesseau (2004) : toutes les demandes d'entretien auprès de la DGAFP et des représentants politiques sont restées sans suite, ou se sont soldées par un refus. Le point de vue des dirigeants politiques et administratifs est donc uniquement restitué à travers les documents produits par l'administration qui ont été mis en ligne par certains syndicats. S'y ajoutent, ponctuellement, des références à des rapports parlementaires et des rapports de missions d'inspection, ou encore une interview du secrétaire d'État à la fonction publique dans la presse⁶⁴.

⁶⁴ Pour combler les lacunes de ce matériau, il serait intéressant de réaliser des entretiens avec des représentants des administrations impliquées dans la négociation, en particulier la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et la Direction du budget, mais aussi avec les membres du cabinet des ministres de l'époque, voire avec ceux-ci directement.

Chronologie de l'accord du 31 mars 2011

L'entrée en dialogue : un premier accord (tacite) sur le champ de la négociation

Juste après son élection à la présidence de la République en 2007, Nicolas Sarkozy organise des conférences sociales dans les fonctions publiques. D'après un représentant de la CFDT rencontré en janvier 2014, la place des contractuels dans l'emploi public figure parmi les trois thèmes identifiés, avec le déficit de dialogue social et le thème des conditions de travail. La première réunion entre représentants du gouvernement et organisations syndicales sur le thème des contractuels a lieu au printemps 2009, sur la base d'un « état des lieux » statistique et juridique et d'« orientations pour améliorer la gestion » des agents non-titulaires [Doc 2, DGAFP]. A cette date, l'objectif affiché est la réalisation d'un cahier des charges statistiques pour améliorer la connaissance de la population des contractuels. Mais le document de l'administration précise d'emblée quelles sont les « catégories de personnels visées par le groupe de travail » : le « cœur de cible » est constitué des « agents recrutés sur le fondement des articles 4 et 6 dans l'ensemble des administrations et établissements publics administratifs de l'État ». Précisément, l'article 4 de la Loi n°84-16 concerne les agents recrutés lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaire correspondant, et les agents du niveau de la catégorie A lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient. L'article 6 concerne quant à lui les agents occupant des emplois permanents à temps incomplet, et exerçant des fonctions correspondant à un besoin saisonnier ou occasionnel. Il inclut de manière indirecte les agents auxquels s'appliquent les dispositions du décret n°1986-83, notamment ceux des établissements publics dérogatoires. Le périmètre des négociations, posé d'emblée par l'administration, exclut la moitié des agents non statutaires (voir partie II de ce manuscrit) : contrats aidés, travailleurs handicapés, enseignants-chercheurs associés ou invités, personnels médicaux et scientifiques des centres hospitaliers universitaires, ouvriers d'État, assistants d'éducation. Il est frappant de constater à quel point le champ des discussions est peu contesté par les organisations syndicales, et combien la catégorie des non titulaires fait peu débat.

La démission du secrétaire d'État en charge de la fonction publique, André Santini, stoppe les discussions en juin 2009, même si le portefeuille reste confié au ministre de tutelle, Eric Woerth, Ministre du Budget (cf. encadré n°9). Le Président de la République relance lui-même les échanges en janvier 2010, en annonçant dans la presse vouloir « réduire les situations de précarité et envisager la titularisation progressive des agents non titulaires ». Cette intervention permet aux organisations syndicales d'exprimer leurs revendications. Premières à réagir, la FSU et la CGT se déclarent immédiatement disponibles pour entamer des négociations. Le Président ayant annoncé la titularisation des contractuels, les deux centrales avancent un cran plus loin en réclamant « l'arrêt immédiat de l'embauche de personnels précaires et non-titulaires » (FSU), et l'« encadrement strict des possibilités de recrutement dérogatoires au statut » (CGT). Toutes deux s'accordent également sur la nécessité de « créer le nombre de places aux différents concours pour un recrutement à

hauteur des besoins » et de mettre un terme aux suppressions d'emplois de fonctionnaires [Doc 8, CGT et 9, FSU]. Le sujet devient une priorité de l'agenda social 2010, et est pris en charge par le nouveau secrétaire d'État à la fonction publique, Georges Tron, nommé en mars 2010.

Encadré n°9. Les aléas de l'administration en charge de la fonction publique sous la présidence de Nicolas Sarkozy

Les documents attestent d'un pilotage direct d'Eric Woerth, ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, sur toute période 2009-2010. Il faut dire que le portefeuille de la fonction publique connaît bien des vicissitudes pendant trois ans : André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique depuis juin 2007, quitte le gouvernement en juin 2009, juste après le démarrage des discussions avec les organisations syndicales – il est en effet mis en cause pour détournements de fonds publics et prise illégale d'intérêts. Il faut ensuite attendre jusqu'en mars 2010 pour que soit nommé un nouveau secrétaire d'État : Georges Tron, à son tour contraint à la démission en mai 2011, avant d'être mis en examen pour viol en réunion. Alors qu'il laisse le ministère du Budget à François Baroin en novembre 2010 pour occuper le ministère du Travail et de la solidarité, Eric Woerth conserve même le périmètre de la fonction publique pendant six mois. Eric Woerth dernier récupère la fonction publique dans son périmètre en novembre 2010, avant de transmettre le dossier à un ministre de plein exercice à peine 6 mois plus tard : François Sauvadet, de juin 2011 à mai 2012. Depuis l'élection de François Hollande à la présidence de la République, la fonction publique est encore un ministère de plein exercice sur le périmètre Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique, confié à Marylise Lebranchu.

Une concertation qui démarre sous le signe de l'affrontement idéologique

Le redémarrage officiel de la concertation a lieu le 22 juin 2010. L'« État patron » est représenté par le secrétaire d'État à la fonction publique, son directeur de cabinet et le directeur général de l'administration et de la fonction publique ; les syndicats sont représentés par les secrétaires généraux des huit unions de fédérations représentatives des fonctionnaires. Pour cette réunion inaugurale, on dispose du support de présentation rédigé par la DGAFP, estampillé Ministère du Budget, et des comptes-rendus de deux organisations syndicales (FSU et CGT). L'objet de la négociation est posé de manière radicalement différente des annonces du président de la République, forçant les organisations syndicales à adopter une stratégie de défense des acquis.

Dans son propos introductif, le secrétaire d'État commence en effet par déplorer l'échec des plans successifs de titularisation, et se féliciter du « progrès » représenté par le contrat à durée indéterminée de droit public pour répondre aux situations de précarité. Il poursuit en décrivant le contrat comme un mode d'emploi « complémentaire au statut pour assurer le service public », et en proposant un nouveau « contrat d'opération » - contrat à

terme incertain, destiné à s'ajuster à la durée de réalisation d'un projet⁶⁵. Il conclut en annonçant un calendrier de concertation articulé autour de quatre thèmes aboutissant à une négociation début 2011. A aucun moment dans cette première prise de parole, il n'emploie le terme « titularisation ». Les prises de parole des organisations syndicales se succèdent aussitôt : la CGT dénonce le « principe inacceptable du non-titulariat » et sa « non-conformité à l'exercice des missions de service public » [doc 11, CGT]. La FSU rappelle l'« attachement à l'emploi statutaire et à l'emploi permanent » et réclamant la fin du « dogme de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux et l'arrêt des embauches de nouveaux agents non-titulaires » [doc 12, FSU]. Le contrat d'opération est clairement identifié par la CGT comme la « ligne jaune à ne pas franchir » [doc 11, CGT]. Les représentants des fonctionnaires rappellent aussi que l'engagement du Président de la République porte sur la titularisation et non la « «cédésation» » des agents contractuels.

Les syndicats peuvent rapidement afficher une première victoire puisque Georges Tron annonce dès la fin de la réunion l'organisation d'un plan de titularisation « ciblé et progressif ». L'entrée en matière du secrétaire d'État a clairement posé le cadre d'une discussion basée sur des positions idéologiques opposées. Les participants se séparent pourtant d'accord sur cinq thèmes de travail : amélioration de la connaissance statistique de la situation des agents non-titulaires ; évolution des cas de recours aux agents non-titulaires ; conditions de renouvellement des contrats, notamment en contrat à durée indéterminée ; conditions d'accès à l'emploi titulaire ; conditions d'emploi des agents non-titulaires (mobilité, formation professionnelle, participation, etc.) [doc 4, Ministère]. Le calendrier des groupes de travail s'échelonne de septembre à novembre 2010 – la production documentaire syndicale s'interrompt en juillet et août. Malgré l'accord de principe sur les thématiques des groupes de travail, la CGT s'attache à reformuler les objectifs associés à chaque thème : là où le document de l'administration mentionne par exemple les « conditions d'emploi des agents non-titulaires », la CGT préfère parler de leurs « droits sociaux » [doc 14], cf. tableau n°2.

⁶⁵ Cette proposition s'inscrit dans la lignée de la mise en place du contrat de projet dans le droit du travail, cf. Kornig et Michon, 2010.

Tableau n°2. Exemples du travail de reformulation syndicale

Formulation administrative [support de réunion 22/06/2010]	Reformulation syndicale [CP CGT 23/06/2010]
Amélioration de la connaissance statistique de la situation des agents non titulaires (position 1)	
Evolution des cas de recours aux agents non titulaires (position 2)	Encadrer strictement les cas de recours pour diminuer drastiquement les recrutements (position 2)
Conditions de renouvellement des contrats, notamment en CDI (position 3)	
Conditions d'accès à l'emploi titulaire position 4)	Loi de titularisation, seule à même d'apporter des réponses statutaires et collectives (position 1) Améliorer les conditions de reclassement des agents non titulaires au moment de la titularisation (position 3)
Conditions d'emploi des agents non titulaires (mobilité, formation professionnelle, participation, etc.) (position 5)	Renforcer les droits sociaux, reconnaissance des qualifications, cohérence de la gestion des agents non titulaires (position 4)

Dès le démarrage des groupes de travail en septembre, les unions de fédérations de fonctionnaires décident d'unir leurs forces : les huit organisations représentatives signent une déclaration commune lors de la première réunion du groupe de travail sur les agents non-titulaires, puis une lettre commune à Eric Woerth et Georges Tron. Ces deux documents interpellent les ministres sur les mêmes points : les supports de réunion proposés par l'administration font fi des échanges précédents et rendent compte d'un point de vue « unilatéral », celui du gestionnaire. Partant des seuls « besoins des administrations » et de « l'indispensable souplesse » dont elles auraient besoin, les documents occultent la « lutte contre les abus » - qui était pourtant l'un des engagements pris par le ministre au printemps 2009. Autrement dit, « il ne s'agit plus de faire respecter le droit, mais de l'adapter aux pratiques des administrations et établissements » [doc 15, huit organisations]. Par ailleurs, le calendrier d'accès à l'emploi titulaire a « disparu ». Les syndicats déplorent de ne pas y trouver les signes annonçant une « véritable négociation permettant des avancées concrètes pour les agents non-titulaires » [doc 16, huit organisations].

Une réponse écrite du secrétaire d'État leur parvient 15 jours plus tard [doc 6, Tron]. Il y reconnaît l'existence de « situations de précarité parfois constatées » et réitère sa volonté « d'apporter des solutions à ces agents non titulaires en fonction », tout en « encadrant les pratiques de recrutement des employeurs publics à l'avenir ». S'il maintient sa position, affirmant que « la titularisation n'est plus l'unique réponse à la précarité de certains contractuels [car le contrat à durée indéterminée devient] un complément des voies d'accès à l'emploi titulaire », le ministre confirme toutefois que la réunion du 20 octobre sera l'occasion d'examiner à la fois les conditions d'accès au contrat à durée indéterminée et les conditions d'accès à l'emploi titulaire.

Dans l'intervalle, les organisations syndicales n'avaient pas déserté les groupes de travail thématiques : le groupe de travail « sécuriser les procédures de recrutement et de renouvellement des contrats » a par exemple eu lieu le 6 octobre 2010, avant qu'elles ne reçoivent la réponse du ministre. Mais les échanges y sont tendus, plutôt vifs : le problème principal soulevé par les syndicats est celui des abus des employeurs, rendus possibles par l'absence de contrôle et de sanction. Sont également abordées les manières de « sécuriser » les agents contractuels : accompagnement des agents non titulaires non renouvelés, versement du chômage, prime de précarité... . Peu après, la CGT lance une pétition, réclamant une « loi de titularisation » pour tous les agents contractuels des fonctions publiques, dans les meilleures conditions : « sans mobilité géographique imposée, avec reprise totale de l'ancienneté, sans perte de rémunération, dans les corps de fonctionnaires correspondant aux missions exercées et qualifications et compétences exigées, sur des postes statutaires créés à cet effet » [doc 17, CGT]. Il paraît encore possible, à ce moment, de négocier le détail de conditions d'intégration particulièrement favorables dans les corps de fonctionnaires. Le front syndical se fissure lors de l'ouverture officielle des négociations, en novembre 2010, par les ministres Eric Woerth et Georges Tron. Après une phase d'actions communes, la CGT, FSU et Solidaires se désolidarisent par un rassemblement le 9 décembre, et réclament « un plan de titularisation de tous les agents non-titulaires, la création d'emplois statutaires, la limitation et l'encadrement des futurs recrutements et de nouveaux droits pour tous » [doc 20, CGT, FSU, Solidaires]. Le mot d'ordre est général, les revendications peu spécifiques.

Cette phase initiale de concertation, marquée par un conflit larvé qui ne nomme pas ses objets, se termine le 30 décembre 2010, lorsque les organisations syndicales reçoivent un document intitulé « Orientations pour la modernisation des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique ». Ce document a été transmis la veille au journal *Les Echos*, qui accompagne sa mise en ligne d'une interview de Georges Tron⁶⁶ complétée par un article présentant les principales mesures préparées par l'administration⁶⁷ et un deuxième court article sur l'emploi non-titulaire dans la fonction publique⁶⁸. Si la méthode est perçue comme cavalière, le contenu du document est surtout critiqué par la FSU pour être « très éloigné [de leurs] positions convergentes » [doc 23, FSU]. L'administration y propose en effet un plan de titularisation réservé aux seuls agents en contrat à durée indéterminée au moment de la loi, ce qui « exclut la plupart des agents non-titulaires du dispositif », sans évoquer l'accroissement du nombre d'emplois permanents [doc 20, CGT, FSU, Solidaires et doc 21, CGT]. Surtout, le document mentionne explicitement l'expérimentation d'un « contrat de projet à terme incertain [...], légalisation de l'ultra précarité », dont Solidaires rappelle qu'il a été rejeté par l'ensemble des organisations syndicales à chaque réunion [doc 22, Solidaires].

⁶⁶ Georges Tron « Nous allons faciliter l'accès à la titularisation des agents contractuels », propos recueillis par Etienne Lefebvre, *Les Echos*, 30/12/2010.

⁶⁷ « Accès au statut, passage en contrat à durée indéterminée, contrôle des recrutements, nouveaux contrats : le plan du gouvernement », *Les Echos*, 30/12/2010.

⁶⁸ « Un recours aux CDD qui va au-delà du cadre légal », Lucie Roquebain, *Les Echos*, 30/12/2010.

Le 11 janvier 2011, les syndicats quittent une séance de travail « dans l'attente de réponses écrites » concernant un « socle d'exigences minimales » [doc 24, sept organisations sans FO]. La plateforme de revendications est rédigée et diffusée dans une lettre commune (sans FO) au ministre de la fonction publique : « Les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires, c'est pourquoi le dispositif de titularisation doit être accessible à tous les agents, y compris les contrats à durée déterminée. Besoin de réaffirmation de la limitation drastique des cas de recours aux agents non titulaires. Retrait du 'contrat de projet'. Demande d'une annonce forte sur les droits et garanties des agents non titulaires. » [doc 24, sept organisations sans FO].

Les organisations syndicales n'acceptent d'entrer en négociation qu'après clarification de la position ministérielle, le 17 janvier 2011/ La FSU liste les exigences partagées : « réaffirmation du principe d'occupation des emplois permanents par les fonctionnaires, ouverture du débat sur les conditions d'accès des contrats à durée déterminée aux concours de titularisation, et report du contrat de projet » [doc 23, FSU]. La CGT se félicite aussi que Georges Tron annonce par ailleurs son accord pour changer le titre du document en y faisant apparaître les termes « titularisation » ou « résorption de la précarité » [doc 25, CGT].

La CGT, FSU et Solidaires publient un communiqué de presse à trois, le 18/01/2011, défendant une plateforme de revendications plus étoffée : titularisation de tous les agents non-titulaires sur besoins permanents (avec meilleur transfert des droits et reprise de l'ancienneté), limitation des cas de recours et notamment rejet du contrat de projet, moyens de contrôle pour les représentants syndicaux, amélioration des conditions d'emploi, de salaire et des droits sociaux des agents non-titulaires. S'y ajoute l'abrogation de l'intérim, introduit dans les fonctions publiques par la loi en 2009. Une journée d'action organisée le 20 janvier 2011 est suivie d'un nouveau courrier commun.

Du débloqué à la signature de l'accord : deux mois pour parvenir à un compromis

Fin janvier, Solidaires estime que « les représentants [des ministres François Baroin et Georges Tron], qui mènent les négociations, passent beaucoup de temps à essayer de convaincre les syndicats qu'il faut encore élargir les cas où la loi permet de recourir à l'emploi de non-titulaires » [doc 27, Solidaires]. Parallèlement, « l'État employeur » refuse de s'engager sur le volume et le financement des emplois permanents, et surtout aucun représentant du Gouvernement ou de l'administration ne se risque à évoquer l'évolution des recrutements et de l'emploi statutaire : ce sont précisément ces points qui entraînent la radicalisation de la position de Solidaires, puis son refus de signer le protocole d'accord.

La négociation avance pourtant, rapidement, vers la rédaction d'un nouveau texte (cf. tableau n°3). Une fois accepté le principe d'inclure les agents en contrat à durée déterminée dans le protocole de titularisation, les organisations syndicales poussent leur avantage et négocient pied à pied sur l'étendue et la durée du plan de titularisation. Face à un gouvernement partisan d'une contractualisation accrue des relations d'emploi dans les fonctions publiques, le nombre de titularisations apparaît comme la seule victoire des

syndicats. Le contrat de projet aura sans doute joué le rôle d'épouvantail : présenté comme une piste de travail lors de la réunion inaugurale de la concertation, en juin 2010, ce contrat a aussitôt cristallisé l'opposition syndicale. Régulièrement mentionné dans les documents préparés par l'administration jusqu'en décembre 2010, il est finalement abandonné en fin de processus. Hautement symbolique, ce sujet permet aux syndicats d'afficher une victoire, peut-être plus concédée qu'arrachée au gouvernement – sans doute ce dernier a-t-il ici fait usage de la manœuvre classique du « chiffon rouge ».

Tableau n°3. Evolution du titre et des intitulés des chapitres du texte de l'accord entre la version projet du 31/12/2010 et la version signée le 31/03/2011

Orientations pour la modernisation des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique <i>4 volets</i>	Protocole d'accord portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique <i>3 axes</i>
Apporter une réponse immédiate aux situations de précarité rencontrées sur le terrain (en favorisant l'accès au CDI)	Apporter une réponse immédiate aux situations de précarité rencontrées sur le terrain en favorisant l'accès à l'emploi titulaire
Moderniser les cas de recours au contrat dans la fonction publique	Prévenir la reconstitution des situations de précarité pour l'avenir en encadrant mieux les cas de recours au contrat et les conditions de renouvellement des contrats
Encadrer les procédures de recrutement, de renouvellement et de fin de contrat	Améliorer les droits individuels et collectifs des agents contractuels et leurs conditions d'emploi dans la fonction publique
Moderniser la gestion des agents non titulaires et favoriser la construction de leurs parcours professionnels	

La séance conclusive des négociations a lieu le 7 mars 2011 ; elle commence par les déclarations liminaires séparées des huit organisations syndicales. La CGT revendique ainsi une signature « responsable, vigilante », « lucide et déterminée », affichant sa satisfaction de ne pas constater de recul, mais aussi d'avoir obtenu « des évolutions profondes et positives » : « le dispositif de titularisation sur 4 ans, des mesures fortes d'encadrement du recours aux agents contractuels, et une amélioration des droits sociaux » [doc 35, CGT]. Solidaires se félicite aussi d'avancées significatives : la tentative d'extension aux catégories B et C des possibilités de recours « lorsque la nature des fonctions le justifie » a été supprimée ; le contrat de projet retiré [doc 33, Solidaires]. Mais deux conditions ne sont pas remplies pour signer : l'arrêt de la suppression d'un emploi de fonctionnaire sur deux, et la mise en place de dispositifs contraignants pour réduire le recrutement des agents non-titulaires [doc 38, Solidaires].

Le protocole d'accord portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique est officiellement signé le 31 mars 2011 par Eric Woerth, Georges Tron et six syndicats sur huit : UNSA, CGT, FO, CFDT, CGC et CFTC – la CGT rompant finalement son association avec FSU et Solidaires. Il comporte peu de dispositions spécifiquement destinées à tarir le flux de recrutement de contractuels. Comme les précédents plans de résorption de la précarité, il repose sur

l'hypothèse que le meilleur moyen de limiter le recours à l'emploi non-titulaire est de réformer l'emploi titulaire – ce qui a peu porté ses fruits jusqu'à présent.

L'échange négocié se clôt surtout par de nombreux renoncements pour les syndicats : ils ne sont pas parvenus à imposer la mise en place de contrôles et sanctions en cas de non-respect du droit par les employeurs, ni à limiter le recours au contrat à durée déterminée pour les emplois correspondant à des besoins temporaires ou saisonniers – le texte final ne comporte qu'un engagement à préciser certaines formules autorisant le recrutement des agents contractuels (articles 4 et 6 de la Loi de 1984). Enfin, les syndicats signataires de l'accord acceptent la généralisation du contrat à durée indéterminée dans les trois fonctions publiques et l'expérimentation du primo-recrutement en contrat à durée indéterminée dans la fonction publique de l'État. Comment est-on passé d'une opposition syndicale frontale à la généralisation du recours au contrat – en particulier au contrat à durée indéterminée – dans les fonctions publiques, à une expérimentation qui représente une véritable rupture dans l'histoire des relations professionnelles dans ce secteur ?

Le modèle du « compromis belliqueux » est un premier élément d'explication : d'une part parce que l'accord signé « n'est pas considéré comme totalement légitime par les syndicats, d'autre part parce que ces derniers doutent que la situation évoluera en leur faveur. Cependant, les syndicats signent parce qu'ils y trouvent un intérêt » (Garabige, 2010, p. 68). Le compromis belliqueux s'apparente donc à une « stratégie de désengagement *a posteriori* » (*Ibid.*, p. 69) et signifie aussi que la signature n'est pas un engagement à ne pas réclamer plus, ne signifie pas approbation (ce qui permet de critiquer le contenu de l'accord), et surtout que les signataires peuvent en tirer avantage en valorisant leur rôle dans la négociation. Cette première piste d'explication n'épuise cependant pas les ressorts de l'échange politique et social, que nous allons à présent détailler.

Les ressorts de l'échange politique et social

Entre 2009 et 2011, le climat social français est bien loin du « consensus conjoncturel » marqué par « l'état de grâce facilité par la proximité politique et idéologique entre les partis concernés » qui caractérisait l'accord précédant la Loi Le Pors, au début des années 1980 (Bernard-Steindecker, 1990, p. 238). Si le ministre communiste de François Mitterrand cherchait à instaurer un État patron exemplaire, le ministre Union pour une majorité populaire de Nicolas Sarkozy cherche à la fois à réduire l'insécurité juridique des employeurs publics et à offrir des perspectives de carrière attractives aux contractuels. De leur côté, les organisations syndicales oscillent entre lutte contre la précarité et défense de l'emploi statutaire face au risque de dualisation. Surtout, le compromis auquel aboutissent les acteurs en 2011 s'inscrit dans le contexte de réduction du nombre de fonctionnaires, mesure phare de la révision générale des politiques publiques initiée par le Président de la République Nicolas Sarkozy en 2007. Même si elle porte sur l'amélioration du sort des contractuels, la négociation qui s'ouvre en 2009 n'est jamais déconnectée du sujet de la baisse du nombre de fonctionnaires.

Sécuriser les employeurs et les agents contractuels, le défi de « l'État patron »

Les propos écrits et rapportés du secrétaire d'État expriment sa conviction que le recours aux contractuels est nécessaire au fonctionnement du service public. Il s'agit d'un mode d'emploi complémentaire au statut, auquel il convient d'assurer une place normale en adaptant notamment le droit aux pratiques des employeurs. De ce point de vue, le contrat à durée indéterminée est considéré comme un progrès puisqu'il apporte une réponse aux situations de précarité, offrant ainsi une alternative à la titularisation [doc 4, Ministère et 6, Tron]. Cet éloge de la flexibilité se conjugue donc de façon plutôt inattendue avec la reconnaissance, par le secrétaire d'État à la fonction publique et son administration, de l'existence « d'abus » et de « détournements fréquents [de la loi] de la part de certains employeurs » (Les Echos, 30/12/2010). Les supports de présentation rédigés par la DGAFP (validés par les responsables politiques) pour les réunions des groupes de travail et les séances de négociations exposent en effet la complexité des dispositions réglementaires régissant le recours aux contractuels, et leur méconnaissance par les employeurs publics. Des enquêtes de la DGAFP auprès des ministères et de leurs établissements publics montrent que les ministères ne respectent pas les règles établies [doc 1] : ils recrutent des agents contractuels dans les catégories B et C au titre de l'article 4, qui ne permet que de recruter en catégorie A lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaire correspondant ; tous dérogent à la durée légale des contrats pour répondre à des besoins temporaires. Comme le raconte l'un des représentants CFDT : « organisations syndicales et administration, on avait un consensus sur le constat que les pratiques étaient hors des clous [..., ...] on avait recruté des gens sans tenir compte de la réglementation, ou en essayant plus ou moins consciemment de la contourner » [entretien représentant CFDT, fonctionnaire, plus de 50 ans, janvier 2014]. L'insuffisante définition législative ou réglementaire de la notion de « contrats successifs » entraîne enfin des divergences d'interprétations des conditions juridiques de reconduction des contrats en contrat à durée indéterminée de la part de l'administration, causant une insécurité juridique des employeurs publics et de leurs salariés⁶⁹.

Protéger les employeurs publics en clarifiant les règles de recrutement et de gestion des agents contractuels n'était pas le seul enjeu de cette négociation pour les employeurs publics. La lutte contre la précarité fait, étonnamment, partie des préoccupations des dirigeants administratifs et politiques. Dans une note à l'intention du cabinet d'Eric Woerth, le directeur général de l'administration et de la fonction publique ajoute cette mention manuscrite : « les perspectives d'évolution professionnelle et de mobilité des agents non titulaires sont nettement en retrait par rapport à celles des fonctionnaires. En pratique, de nombreuses administrations essaient autant que possible de renouveler les contrats à durée déterminée des agents, y compris les contrats des agents recrutés pour un besoin occasionnel, et pratiquent peu le licenciement [...] tout à la fois coûteux et

⁶⁹ Le Conseil État a cependant dégagé au fil des années quelques critères cumulatifs : unicité de l'employeur, identité de l'objet du contrat, nature des fonctions, continuité dans temps.

socialement sensible » [doc 1]. La note plaide en faveur d'une clarification et d'une harmonisation de la « doctrine d'emploi » des agents contractuels, de la suppression des freins juridiques à leur mobilité, afin de « leur offrir des perspectives d'évolution professionnelle attractives ». De même, Georges Tron affirme dans les Echos sa volonté de rendre la fonction publique « attractive » pour les agents non-titulaires : « il faut mieux reconnaître leur statut, donner des possibilités d'évolution. » (30/12/2010).

Du point de vue de l'employeur, l'amélioration des conditions d'emploi et de carrière des contractuels à durée indéterminée dans les fonctions publiques est la meilleure façon d'accroître l'attractivité d'une forme d'emploi concurrente au statut de fonctionnaire – en particulier pour les agents qui souhaiteraient travailler dans les fonctions publiques sans affronter l'épreuve des concours de recrutement. Se dessine ainsi la possibilité d'introduire un droit d'option pour le statut ou pour le droit commun lors du recrutement, une piste évoquée dès 1979 par le député UDF Gérard Longuet⁷⁰ et reprise par Nicolas Sarkozy en 2007⁷¹.

Le dilemme syndical : défendre les précaires ou le statut ?

L'emploi contractuel oblige les fédérations de fonctionnaires à se positionner face au dilemme classique des intérêts a priori divergents des contractuels et des titulaires. Comme au début des années 1980, la lutte contre la précarité au nom de la justice sociale ne peut se faire au détriment des fonctionnaires ou du statut qui constituent le groupe majoritaire, et sont les seuls à élire leurs représentants jusqu'en 2011. Surtout, les syndicats de fonctionnaires se positionnent de longue date en défenseurs du service public statutaire, autrement dit contre le risque de dualisation incarné par les agents contractuels.

En juin 2010, la réunion d'ouverture de la consultation est l'occasion pour les organisations syndicales de fonctionnaires d'exposer l'ensemble de leurs revendications en faveur des agents contractuels. Quelques points communs émergent d'un ensemble de revendications de nature diverse et d'ampleur variée : accès à l'emploi titulaire et donc au droit à la carrière, égalité des droits sociaux, et amélioration de la participation syndicale. La FSU dénonce par exemple les « situations de précarité » consécutives aux « abus de l'État employeur », caractérisées par les « interruptions de contrat, faiblesse des rémunérations, accès refusé à l'action syndicale [...], absence de droits » [doc 12, FSU]. Pour « assurer des garanties aux agents non-titulaires en place », il faut un « plan de titularisation de tous, en favorisant l'accès au concours par exemple, en accordant des décharges de service, par des mesures d'intégration, des modalités à négocier par secteur » [ibid.]. La CGT réclame de « nouveaux droits » pour les contractuels, « dépourvus de cadre assurant la rémunération, la progression professionnelle et la sécurité de

⁷⁰ « Réflexions sur le devenir de la Fonction Publique », 1979, rapport pour la commission des lois de l'assemblée nationale.

⁷¹ Cette vieille idée a encore été évoquée par Xavier Bertrand début 2015, cf. Mazuir, V. « UMP : la bataille des projets pour 2017 », *Les Echos*, le 2 mars 2015.

l'emploi ». Elle est la seule organisation syndicale à réclamer l'instauration d'une prime de précarité de 10% en fin de contrat [doc 11, CGT], même si sa priorité est la titularisation, « sans mobilité géographique, sans réduction de salaire ».

Dès la première réunion avec le secrétaire d'État en juin 2010, les syndicats identifient aussi précisément la menace d'une « fonction publique au rabais », une « fonction publique bis » [doc 19, FSU]. La généralisation du contrat à durée indéterminée, en offrant la possibilité d'un emploi stable aux contractuels de droit public, fait exister la dualisation des trajectoires dans les fonctions publiques. C'est ce qui explique, sans doute, la farouche opposition de principe au scénario de la généralisation du « CDI », et l'acharnement à obtenir un plan de titularisation. Dans les premiers temps de la négociation, les positions syndicales sont donc unanimes : pour la FSU, « le contrat à durée indéterminée ne répond pas aux exigences de déprécarisation » [doc 12, FSU] ; pour Solidaires, il « ne saurait être qu'une solution 'par défaut' et seulement dans les cas où les conditions ne seraient pas remplies pour une titularisation immédiate (critère de nationalité non rempli, absence de corps d'accueil,...) ou que les agents, à titre individuel, ne souhaiteraient pas être titularisés. » [doc 30, Solidaires]. Pour la CGT, « il est hors de question de céder les agents non-titulaires » car « la «cédésation» doit rester dérogatoire » [doc 11, CGT]. Les arguments contre la généralisation du contrat à durée indéterminée dans la fonction publique se font pourtant de plus en plus rares au fil des documents consultés, qu'il s'agisse des comptes-rendus de réunions ou de tracts : entre janvier et fin mars 2011, sa généralisation ne soulève plus du tout de protestations dans l'univers syndical. En outre, aucun document mis en ligne par ces trois organisations syndicales ne signale d'arguments syndicaux contre la proposition d'un primo-recrutement en contrat à durée indéterminée à titre expérimental dans la fonction publique de l'État, déjà présente dans le document de travail diffusé par l'administration fin décembre 2010.

Au-delà de l'étendard de la lutte contre la précarité, la principale revendication syndicale est en réalité la défense du statut et, partant, de l'emploi titulaire. Toutes les réunions du groupe de travail sur les agents non-titulaires, tous les communiqués de presse et appels à manifestation du corpus contiennent au moins une référence au « principe d'occupation des emplois permanents par des agents titulaires ». C'est d'ailleurs sur ce principe que s'arc-boutent sept des huit fédérations pour revenir aux négociations en janvier 2011 [doc 24, sept organisations sans FO] : comme le résume la CGT « la première priorité est que les besoins permanents soient pourvus par des agents titulaires » [doc 29]. L'argumentation déployée vise à établir un lien direct entre la croissance de l'emploi non-titulaire et la diminution de l'emploi statutaire : pour la FSU, « Il faut en finir avec le dogme du non remplacement d'un départ en retraite sur deux, créer le nombre de places aux concours correspondant aux besoins, arrêter l'embauche de nouveaux non titulaires tout en assurant des garanties à ceux déjà recrutés » [doc 12, FSU].

Le concours comme principe de différenciation des carrières commun à « l'État-patron » et aux syndicats

Pour les organisations syndicales comme pour les fonctionnaires qu'ils représentent, un agent contractuel est avant tout un agent non-titulaire, recruté par dérogation à deux principes fondamentaux du statut : le principe d'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires titulaires, et le principe de recrutement par concours. Le concours est en effet considéré comme le garant de l'égalité d'accès à la fonction publique, mais aussi du recrutement sur la base des compétences [doc 11, CGT et 12, FSU]. Ainsi, « dans l'inconscient collectif syndical, devenir titulaire sans passer le concours, c'est porter atteinte au statut » [Entretien militant CGT, contractuel, plus de 50 ans, janvier 2014]. Ne pas être passé sous ses fourches caudines prive les contractuels de toute légitimité professionnelle, que le diplôme seul ne peut garantir - d'autant que le processus de recrutement sur fiche de poste, CV et entretien d'embauche est totalement étranger à la culture des fonctions publiques. « Il ne doit pas y avoir d'ambiguïté : le diplôme ne donne pas accès à la fonction publique, il ne donne accès qu'au concours ! [...] Même si l'administration a fait des erreurs en recrutant de manière inconsidérée, avoir été recruté ne donne pas un droit particulier à être recruté sans concours. » [Entretien représentant CFDT, fonctionnaire, plus de 50 ans, janvier 2014].

La Loi de 1983 avait permis une titularisation massive des contractuels. « Solution facile [...] sans soubresauts sociaux », elle présentait l'inconvénient « d'intégrer à la fonction publique des personnes engagées sans qu'aient été préalablement vérifiées les garanties de compétences qui résultent normalement d'un recrutement par concours » (Desbarats, 2001, p. 40). Les plans suivants, en 1996 et 2001, ont donc organisé les titularisations par des concours réservés aux agents contractuels : si ces épreuves sont censées garantir le recrutement d'agents compétents, leur caractère réservé contrevient là encore à un principe au fondement de la fonction publique française : le recrutement par concours ouvert à tous, qui incarne le principe constitutionnel d'égalité d'accès aux emplois publics (Dreyfus, 1993, p. 74). L'accord de 2011 apporte une nouveauté de ce point de vue, en précisant que les voies d'accès réservées s'appuieront sur la reconnaissance d'acquis de l'expérience professionnelle, sous forme de concours professionnalisés ou d'examens professionnels (Loi du 12 mars 2012, article 1).

La généralisation du contrat à durée indéterminée dans les fonctions publiques cristallise l'ambiguïté des positionnements syndicaux. D'un côté, ils sacrifient l'unité de la fonction publique au nom de la sécurisation des contractuels : « On est tous d'accord de lutter contre le risque de démantèlement du statut, mais ce n'est pas facile à faire passer à un salarié en contrats à durée déterminée. Qu'est-ce qu'on peut faire ? Quand vous avez 25 ans, ce n'est pas votre problème l'avenir du statut de la fonction publique ! » [entretien militant CGT, contractuel, plus de 50 ans, janvier 2014]. Au niveau des représentants, le discours est similaire : « le contrat à durée indéterminée ne fait pas d'eux des titulaires, mais c'est une forme de contrat un peu plus assurée vis-à-vis de l'extérieur. Quand on va voir un banquier ou un propriétaire, c'est plus simple. C'est plus reconnu, plus apprécié pour avoir accès à un certain nombre de facilités en tant que personne, en tant que

citoyen. » [entretien représentant CFDT, fonctionnaire, plus de 50 ans, janvier 2014]. De l'autre, cette dualisation maintient et renforce la protection des fonctionnaires, puisque la réforme ouvre deux espaces de carrière complètement distincts selon la forme d'emploi. C'est la référence collective au concours comme principe de justice qui permet aux organisations syndicales de résoudre leur dilemme : le contrat à durée indéterminée apporte aux individus la sécurité de l'emploi sans le droit à la carrière, qui reste le privilège des lauréats des concours de recrutement.

A l'issue du processus de négociation qui s'est déroulé entre 2009 et 2011, six des huit fédérations représentatives de fonctionnaires signent un accord qui combine un plan de titularisation restreint, au profit d'une généralisation et d'une institutionnalisation du contrat à durée indéterminée – une solution à laquelle la majorité des syndicats s'opposait au départ. Si le retournement de situation peut être interprété grâce au concept de « compromis belliqueux », je suggère qu'il s'explique aussi par la convergence des positions syndicales et patronales sur le rôle du concours comme principe de différenciation des carrières. Quoi qu'il en soit, l'accord signé le 31 mars 2011 rompt surtout avec la tradition des plans de titularisation de façon radicale : pour la première fois dans la fonction publique de l'État, la « cédésation » est proposée comme une forme de « sécurisation des parcours professionnels » alternative aux titularisations. La Loi de 2012, qui lui fait suite, parachève le dualisme des espaces de carrière : d'un côté, les fonctionnaires bénéficiant du « droit à la carrière » (Saglio, 2005) inscrit dans les dispositions statutaires, de l'autre, les contractuels de droit public, auxquels est désormais proposée une sécurisation de l'emploi sans les mêmes avantages que ceux des fonctionnaires.

2.4. L'élaboration d'une régulation hybride de l'emploi contractuel (2012-2014)

La Loi Sauvadet, votée en mars 2012, est une traduction législative (partielle) de l'accord du 31 mars 2011, signé par six des huit fédérations représentatives des fonctionnaires. Lors de la présentation du projet de loi, le Ministre de la fonction publique, François Sauvadet, affiche deux objectifs : « apporter une réponse immédiate aux situations de précarité [et] prévenir la reconstitution d'un volant excessif d'agents non titulaires dans les trois fonctions publiques », tout en « sécurisant les perspectives professionnelles des agents contractuels » (harmonisation et précision des durées maximales autorisées pour les contrats à durée déterminée, cas de recours, conditions d'accès au contrat à durée indéterminée – assouplissement et portabilité).

2.4.1. La Loi du 12 mars 2012

Le plan de titularisation...

A l'issue des négociations, la loi organise le désormais « classique » protocole de titularisation des agents recrutés pour besoins permanents, « en particulier ceux qui ont l'expérience professionnelle mais sont mal armés face aux épreuves des concours internes, trop académiques » [Projet de Loi n°2012]. Des voies spécifiques de titularisation doivent être mises en place par les ministères pendant quatre ans, réservées aux agents non titulaires en fonction sur un emploi permanent à la date du protocole d'accord et remplissant des conditions d'ancienneté précises (quatre ans auprès du même employeur au moment de l'inscription au concours réservé, sur une durée de référence de six ans). Dans le détail, le texte précise que des modes de sélection professionnalisés et spécifiques doivent être préférés à l'accroissement de la part des postes ouverts aux concours internes. Il prévoit également d'organiser, dans la mesure du possible, des recrutements décentralisés pour une meilleure adéquation entre postes ouverts et recrutements effectifs.

La mise en œuvre du plan de titularisation nécessite la parution de nombreux décrets et arrêtés correspondant à l'ouverture d'autant de concours que de corps concernés dans les ministères. Chaque projet doit être soumis aux syndicats représentatifs des ministères comme le rappellent les circulaires du 21 novembre 2011 et du 26 juillet 2012. Chaque employeur doit en effet décider quels corps il ouvre aux concours réservés, quels modes de recrutement il propose pour chacun d'entre eux, et le nombre de sessions qu'il prévoit, en fonction du nombre d'emplois offerts. Le nombre d'emplois ouverts aux recrutements réservés doit tenir compte à la fois du nombre d'agents éligibles au dispositif, mais aussi de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Chaque employeur a aussi la responsabilité, en collaboration avec les représentants syndicaux, d'organiser le recensement des agents éligibles.

...et son alternative, la cédésation

Pour la première fois, une autre réponse à la précarité est proposée : la Loi facilite la transformation des contrats à durée déterminée en contrat à durée indéterminée (« cédésation »), pour « tous ceux qui exercent des missions permanentes pour lesquelles n'existent pas de corps de fonctionnaires, les étrangers extra-communautaires, ceux qui ne remplissent pas les conditions ou ne le souhaitent pas – et qui n'ont pas été 'cédésés' suite à la Loi de 2005 ». Une mesure dérogatoire permet en outre de transformer en contrat à durée indéterminée les contrats à durée déterminée de certains agents en fonction à la date de publication de la loi. Cette disposition du Titre 1 est destinée à « apporter une réponse à la situation d'agents qui, bien que recrutés sur emplois non permanents ou besoins temporaires, disposent d'une ancienneté de service auprès de leur employeur telle qu'il est possible de considérer que leur emploi est, de fait, pérenne » (Etude d'impact, p. 25), mais aussi aux agents extra-communautaires, et à ceux qui remplissent une faible quotité de travail.

La «cédésation» apporte aussi une perspective de stabilisation « pour ceux qui n'ont pas intérêt à la titularisation », et à tous ceux qui resteraient « en attente des textes d'application pour la mise en place des dispositifs de titularisation ». Sont éligibles les « agents qui assurent, à la date publication de loi, leurs fonctions depuis au moins six ans, auprès du même employeur stricto sensu. » L'ancienneté est réduite à trois ans pour agents âgés d'au moins 55 ans. Parallèlement, dans le cas des agents recrutés en contrat à durée déterminée, le Gouvernement confirme la nécessité d'acquérir une ancienneté de six ans avant la reconduction en contrat à durée indéterminée. Cette disposition est supposée « encourager les contractuels à accéder à l'emploi titulaire par la voie des concours internes » (*Ibid*).

Une fois «cédé», l'agent non-titulaire devient mobile. La Loi Sauvadet permet en effet à un employeur de « recruter directement en contrat à durée indéterminée un agent bénéficiant déjà d'un engagement de ce type au sein de la même fonction publique, dès lors qu'il s'agit d'exercer des fonctions de même niveau hiérarchique » (Etude d'impact, p. 29). Pour autant, les conditions dans lesquelles est réalisée cette pérennisation du contrat ne lui sont pas forcément favorables. En effet, la transformation d'un contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée à l'issue de six années, est prononcée « pour l'exercice de fonctions de *même catégorie hiérarchique* auprès du *même département ministériel* ou du *même établissement public* (fonction publique de l'État) », ce qui exclut toute promotion hiérarchique ou salariale et toute mobilité. La logique affichée est la suivante : « Choix a été fait de ne pas considérer l'État comme employeur unique afin de responsabiliser les départements ministériels et de donner une réelle portée aux dispositions relatives à l'accès au contrat à durée indéterminée. [...] En contrepartie, la référence à la notion de fonctions 'de même niveau hiérarchique' permettra de lever les incertitudes et rigidités attachées à la notion, actuellement retenue, de 'contrats successifs'. » (Etude d'impact) Surtout, ce choix évite de rendre éligibles les agents en contrat à durée déterminée ayant changé d'employeur ministériel (ou d'établissement public) d'un contrat à durée déterminée à l'autre, comme cela est courant dans la recherche et l'enseignement supérieur⁷². La circulaire du 26 juillet 2012 plaide cependant pour une interprétation favorable aux agents (p. 12), et celle du 28 février 2013 renforce la garantie de prise en compte de l'intégralité de l'ancienneté acquise sur un même poste de travail, quel que soit l'employeur, pour le calcul de l'ancienneté exigée par la loi pour accéder à un emploi titulaire.

La Loi Sauvadet introduit enfin, surtout, une rupture majeure en autorisant le recrutement en contrat à durée indéterminée dans la fonction publique de l'État, à titre expérimental, « pour pourvoir des emplois permanents correspondant à des missions pour lesquelles il n'existe pas de corps de fonctionnaires » (la possibilité existe déjà dans la FPH, et n'est pas

⁷² Une décision récente du tribunal administratif (TA) de Montpellier contredit ce principe débattu pendant la négociation, puis les discussions parlementaires. Le TA enjoint en effet l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) de proposer un contrat à durée indéterminée à un agent en contrat à durée déterminée depuis plus de six ans sur le même poste de travail mais payé successivement par le CNRS et l'INRA. Quant à savoir si cette décision fait jurisprudence, j'atteins ici les limites de mes compétences juridiques.

envisagée à ce stade dans la FPT). Lorsqu'il s'agit de « pourvoir des fonctions permanentes qui pourraient relever de celles de corps de titulaires, le principe du recrutement préalable en contrat à durée déterminée est maintenu, y compris lorsque le recours au contrat est justifié par le besoin du service ou la nature des fonctions ». Dans ce cas, le renouvellement est conditionné par l'impossibilité de pourvoir l'emploi par un titulaire.

Le deuxième volet de l'accord est également inscrit dans la Loi ; il consiste à redéfinir les cas de recours au contrat et les modalités de son renouvellement, mais aussi à améliorer les garanties et perspectives professionnelles des agents contractuels (accès généralisé au contrat à durée indéterminée, mobilité professionnelle). La Loi établit plusieurs principes, notamment la responsabilisation de l'employeur : la nécessité de recourir au contrat (et éventuellement de le renouveler) doit être mieux justifiée pour éviter les abus, et les pratiques des ressources humaines doivent être améliorées. Au titre de cette amélioration des pratiques, on trouve ainsi la formalisation d'une procédure plus détaillée de recrutement, renvoyée à une circulaire. Les notions de besoin « occasionnel » et « saisonnier » sont remplacées par celles d'« accroissement saisonnier d'activité » et d'« accroissement temporaire d'activité ». Comme cela était déjà le cas lors des précédents plans de résorption de l'emploi précaire, plusieurs mesures concernent en réalité l'amélioration de la gestion des fonctionnaires : obligation de publicité des vacances d'emploi des titulaires, priorité à l'affectation d'un fonctionnaire si la mission correspond à celle d'un corps existant. De même, en cas de vacance d'emploi, la Loi rend nécessaire le recrutement parallèle d'un titulaire pour éviter le recours systématique à un agent non-titulaire, qui reste possible en cas de procédure infructueuse (pour une durée maximale de deux ans).

Le dernier volet du protocole d'accord, qui consistait à améliorer la gestion et les parcours des agents non titulaires, ne se retrouve pas dans le texte de Loi : l'amélioration du cadre de gestion des agents non-titulaires doit passer par des dispositifs réglementaires. Lors de la présentation du projet de loi, le Gouvernement annonce ainsi l'instauration de procédures de recrutement, l'homogénéisation des modes de rémunération, le renforcement du droit à l'évaluation et à la formation professionnelle, notamment dans l'optique de la préparation aux concours.

2.4.2. Les décrets de 2014... et les nombreuses circulaires explicatives

Il faut attendre 2014, puis 2016, pour voir transcrire ces éléments dans des textes. Deux décrets parus en 2014 réécrivent complètement le décret de 1986 qui régissait les relations d'emploi des agents non titulaires avec l'État employeur⁷³. Le premier décret précise les modalités de recrutement des contractuels – en particulier pour ce qui concerne les étrangers non communautaires ; il énumère précisément les mentions obligatoires qui doivent être portées sur le contrat de travail. Il instaure la portabilité des droits, qui facilite la mobilité des contractuels en contrat à durée indéterminée. Deux

⁷³ Décret n°2014-364 du 21 mars 2014 et décret n°2014-1318 du 3 novembre 2014.

nouvelles obligations s'imposent aux employeurs : la conduite d'un entretien annuel d'évaluation pour les contrats à durée déterminée de plus d'un an, et la délivrance d'un certificat administratif de fin de fonctions. Le deuxième décret complète ces éléments : le contrat prévoit expressément une période d'essai dont la durée peut être modulée selon la durée du contrat lui-même. La rémunération est fixée par l'autorité administrative suivant les fonctions occupées, la qualification requise et la qualification détenue et l'expérience professionnelle. Elle peut être réévaluée tous les trois ans, notamment au vu des résultats de l'entretien professionnel. Les motifs de licenciement sont complétés : aux motifs de faute disciplinaire, insuffisance professionnelle et inaptitude physique qui existaient déjà s'ajoutent des motifs spécifiquement attachés au statut de contractuel : suppression ou transformation du besoin ou de l'emploi, recrutement d'un fonctionnaire, refus de modification substantielle du contrat par l'intéressé, impossibilité de réemploi – à l'issue d'une disponibilité ou d'une inaptitude. Le décret prévoit en contrepartie l'obligation, pour les employeurs, de reclasser les contractuels sur besoins permanents en contrat à durée indéterminée (ou les contrats à durée déterminée dans la limite du terme de leur contrat) sur un emploi de même catégorie hiérarchique ou inférieure, pour tous ces nouveaux motifs de licenciement, mais aussi pour l'inaptitude physique.

La Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires parachève, d'une certaine manière, cet édifice, en remplaçant le mot « non titulaire » par celui de « contractuel » dans les lois statutaires (Loi n°84-53, article 18 quater). Elle revient aussi sur la Loi Sauvadet, en prolongeant d'une part le dispositif de titularisation jusqu'en 2018, mais surtout, en entérinant d'autre part la possibilité du primo-recrutement en contrat à durée indéterminée dans la fonction publique de l'État.

La quatrième négociation sur l'emploi non titulaire depuis le début des années 1980 est suivie d'une véritable effervescence juridique qui *normalise* les termes d'un système de régulation de l'emploi, hybride entre contrat et statut. Les plans de titularisation ne sont ainsi pas seulement des instruments de « déprécarisation », qui permettent aux agents non-titulaires éligibles d'accéder au statut de fonctionnaires titulaires, mais aussi des occasions d'élaborer un système de régulation de l'emploi contractuel au sein de l'État : « des super-règles » (Saglio) qui forment système et structurent les relations entre les acteurs.

C'est bien un « statut bis », un « statut au rabais » qui est élaboré, codifiant toutes les dimensions des parcours des agents non titulaires, soit des « dispositions particulières relatives au recrutement, au déroulement de la carrière, à la discipline, à l'accès à diverses prestations, à la sortie de l'activité » (Cartier, Retiere, Siblot, 2010, p. 10). Deux espaces de carrière distincts coexistent désormais : celui ouvert aux fonctionnaires titulaires, et celui, moins disant, ouvert aux contractuels. Un véritable édifice normatif régit à présent les embauches, les licenciements, les rémunérations des agents contractuels dans les

fonctions publiques, formant une nouvelle « grammaire de l'échange salarial » (Saglio, 2003). Ces « super règles » autorisant désormais le recrutement direct en contrat à durée indéterminée dans les fonctions publiques d'État et hospitalières : dans ces fonctions publiques à deux vitesses, rien n'empêche plus, à terme, le renversement de l'équilibre entre contractuels et fonctionnaires, et la marginalisation de l'emploi statutaire dans le service public, comme cela s'est produit à La Poste. Le système de régulation de l'emploi public contractuel doit impérativement rester moins disant que la régulation statutaire. Deux raisons à cela : d'abord, pour que le statut conserve son attrait, car si les droits étaient alignés, plus personne ne se présenterait aux concours (Le Pors, Aschieri, 2015). Ensuite, pour que les employeurs publics conservent le bénéfice de cette forme particulière d'emploi : elle offre de plus grandes possibilités de mettre fin aux fonctions des contractuels à durée indéterminée lorsque les emplois qu'ils occupent sont supprimés (Freyder, 2013, p. 193), mais suscite aussi une concurrence entre les salariés.

Tout au long de ce processus qui s'étale des années 1970 jusqu'à aujourd'hui, les organisations syndicales ont été associées à l'évolution de ces dispositions législatives et réglementaires – leur positionnement étant caractérisé par une forte ambiguïté (Siwek-Pouydesseau 1976, Bernard-Steindecker 1990, Ghis-Malfilatre, 2017). Comment expliquer l'absence de représentation des agents non titulaires de l'État au niveau politique et social ? Comment perçoivent-ils les syndicats ? La troisième partie, consacrée à l'analyse des parcours professionnels des agents non titulaires apportera des éléments de réponse à ces questions. Elle observe les effets des transformations de la régulation de l'emploi contractuel sur les parcours professionnels, en pénétrant à l'intérieur des organisations de travail, pour découvrir comment les employeurs mettent en œuvre ces « super règles » au niveau local. Mais avant cela, portons un regard statistique sur l'emploi public atypique.

Deuxième partie

Une appréhension statistique des formes atypiques d'emploi public

La deuxième partie de ce manuscrit est le résultat d'une enquête dans les méandres et interstices des publications de la statistique publique. Dans une double opération de « chiffrement » et de « déchiffrement » (Maruani, Meron 2012), l'enjeu est ici de décrire les opérations de qualification nécessaires à la mesure du nombre d'agents ne relevant pas du statut général de la fonction publique, tout en cherchant à exploiter le potentiel des données publiées par la statistique publique. On peut en effet à la fois déconstruire les catégories et les reconstruire pour exploiter les données – ce qu'a fait Émilien Ruiz dans sa thèse (2013). Combien d'emplois atypiques dans les fonctions publiques ? Comment ce chiffre varie-t-il dans le temps ? Où travaillent-ils ? Quelles sont leurs caractéristiques, et comment les distinguent-ils des fonctionnaires ? Avant d'apporter des réponses à ces questions, il convient de s'interroger sur les sources de ces données, sur leur mode de production et sur les catégories utilisées – suivant les principes de la sociologie de la quantification.

Le premier chapitre est consacré aux données produites par l'Insee, qui font chaque année l'objet d'une publication sous forme de tableaux dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, en co-production avec la Direction générale de l'administration et de la fonction publique. Je présente d'abord des éléments de la fabrique sociale des sources mobilisées, avant d'analyser les catégories statistiques en insistant sur leur évolution et leur porosité. Le chapitre 2 s'appuie sur ces documents chiffrés pour retracer l'évolution des effectifs non titulaires depuis 1992, sur le champ des trois fonctions publiques d'abord, puis sur celui de la seule fonction publique de l'État depuis 1914. Une telle profondeur historique n'est possible qu'au prix d'une restriction du champ aux seuls ministères ; or le constat change radicalement en prenant en compte les établissements publics de l'État, ce qui n'est possible que depuis 1998. La constitution de ces « séries » statistiques permet de répondre à deux questions importantes dans le débat politique et social : les plans de titularisation sont-ils voués à l'échec ? Les agents contractuels se substituent-ils progressivement aux fonctionnaires ? Le chapitre 3 esquisse ensuite une morphologie sociale des agents non titulaires à partir des tableaux publiés dans le rapport annuel. Si l'exercice atteint vite ses limites en raison de la mise en forme préalable des données, il permet de confirmer la stabilité de certains traits caractéristiques de cette population dans le temps. Le chapitre 5 aborde enfin une vision longitudinale de l'emploi public contractuel : dès lors que l'on observe les mobilités et les parcours, la catégorie « non titulaire » change de contours. Cette vision diachronique est donc indispensable pour caractériser les usages de cette forme d'emploi atypique dans les fonctions publiques.

3. Compter les agents non titulaires à travers les rapports annuels sur l'état de la fonction publique

Chaque année depuis le début des années 2000 paraît le rapport annuel sur l'état de la fonction publique, co-produit par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et l'Insee, et publié par la Documentation française. Alors que le recensement des agents de l'État a longtemps fait l'objet d'une concurrence d'expertises (Ruiz 2010, cf. encadré n°10), ce document fait aujourd'hui consensus dans les débats publics, et semble bénéficier d'une légitimité certaine auprès des syndicats de fonctionnaires. Commençons par identifier les acteurs à l'origine de la production de ces « chiffres », avant de faire le point sur les nomenclatures utilisées et leur évolution dans le temps.

Encadré n°10. Des premiers recensements au système d'information sur les agents du service public

Quels moyens l'État se donne-t-il pour compter ses agents ? Le sujet a été très peu exploré par les sciences sociales, et il n'existait aucune rétrospective de longue durée avant qu'Émilien Ruiz ne se saisisse du sujet (Ruiz, 2013). Cet historien retrace l'émergence et la progressive institutionnalisation d'une statistique des fonctionnaires, dans le cadre d'une véritable « concurrence des expertises » sur le nombre de fonctionnaires (Ruiz, 2010). Juste après la deuxième guerre mondiale, deux nouvelles directions officiellement chargées d'établir des statistiques sur la fonction publique : la Direction de la fonction publique (qui deviendra ensuite Direction générale de l'administration et de la fonction publique), et la direction en charge des statistiques et de l'analyse économique (l'Insee), s'allient pour présenter un front uni face à la puissante direction du budget. S'ils sont alliés dans la production des données, l'Insee et la Direction de la fonction publique ont néanmoins très longtemps publié des chiffres chacun de leur côté et c'est seulement depuis la fin des années 1990 que le rapport annuel joue le rôle de bilan social de l'État employeur, et par extension des trois fonctions publiques dès lors qu'il compile des données d'origine et de nature diverses.

Les premiers recensements d'agents de l'État furent menés de façon irrégulière en 1950, 1969, puis de manière bisannuelle à partir de 1976. Ils étaient réalisés sur la base d'informations tirées des fichiers de paie, complétées par des bulletins individuels exploités par sondage (au 1/10e ou 1/6e). Mises à part des innovations concernant les types d'imprimés exploités, à la fin des années 1960 notamment, c'est en 1975 que se

produisit un véritable saut quantitatif et qualitatif grâce à l’informatique⁷⁴. A partir de cette date, l’exploitation informatique des fichiers de paie des fonctionnaires permit un recensement bisannuel et l’uniformisation de la présentation des résultats de 1976 à 2008, mais surtout de nouvelles possibilités de distinction selon critères démographique, statutaire, hiérarchique ou fonctionnel. Le projet d’élaboration d’un véritable « système d’information statistique », fruit d’une initiative commune à l’Insee, la Direction de la fonction publique et la Direction du budget, émerge entre 1972 et 1973. Il « vise, par la mobilisation des informations contenues dans les fichiers de paie et de gestion des administrations, à produire une information régulière en matière d’emploi et de salaires dans la fonction publique » (Lhuillier, 1978). La mise en œuvre de ce projet s’appuie sur la structuration d’un service statistique au sein de la Direction de la fonction publique, sous tutelle du secrétariat d’État à la fonction publique : l’effectif de ce service s’accroît ainsi de 2 agents à 15 agents entre 1973 et 1978 –une partie fournie par l’Insee, une autre composée de vacataires à mi-temps⁷⁵. A cette époque, le service compile des sources d’information variées : documents budgétaires, pièces administratives, enquêtes périodiques ou récurrentes auprès des ministères⁷⁶.

Dans les années 1990, le champ des trois fonctions publiques est couvert au prix de l’agrégation de sources diverses : pour l’État, enquêtes auprès des directions de personnel des ministères réalisées par le service statistique ministériel et exploitation des fichiers de paie de l’État et des données du ministère de la Défense par l’Insee ; pour les collectivités territoriales, réalisation d’un annuaire statistique sous l’égide du Centre supérieur de la fonction publique territoriale et réalisation d’une enquête annuelle sur les effectifs par l’Insee ; pour les hôpitaux publics, réalisation de l’enquête « statistique annuelle des établissements » de santé par le service statistique du ministère du Travail et des affaires sociales et exploitation du fichier de paie d’un échantillon d’hôpitaux publics suivis par la Direction de l’hospitalisation et de l’offre de soins, en complément de remontées d’informations des bilans sociaux via cette même direction. Face à cette profusion de sources basées sur des données et des nomenclatures disparates, le Conseil national de l’information statistique incite à l’utilisation de données plus harmonisées – il suggère dès cette époque d’apparier des données administratives (le fichier des agents de l’État et le fichier des déclarations annuelles de données sociales, Conseil national de l’information statistique) avec des données d’enquête (l’échantillon démographique permanent). Cela nécessite cependant une meilleure identification et différenciation des agents relevant des trois fonctions publiques dans ces données. L’objectif est la mise en place d’une nomenclature statistique, qui échappe aux contraintes des nomenclatures juridiques

⁷⁴ cf. les articles de Dominique Quarré dans *Economie et statistique* n°104 (1978) et n°125 (1980), ainsi que le tome 2 de *Pour une histoire de la statistique*, Economica, 1987.

⁷⁵ La co-existence de fonctionnaires Insee, de fonctionnaires issus des corps du ministère concerné et de non titulaires est ainsi une caractéristique précoce et durable des services statistiques ministériels, cf. enquête qualitative, partie 2.

⁷⁶ En fait d’enquêtes, il s’agissait de « questionnaires récapitulatifs (sous forme de tableaux), [...] adressés aux administrations centrales qui les répercutent dans leurs services extérieurs, [solution] inévitable, tant parce qu’il n’existe pas de définition juridique, et donc de répertoire des entités administratives à enquêter, que par le manque de moyens pour exploiter une information individuelle. [Cette méthode présente des] Inconvénients sérieux : on ne connaît jamais avec certitude la fiabilité de l’information recueillie et on n’est jamais certain de son exhaustivité, d’où la nécessité de passer cette information au crible afin de redresser les plous grossières erreurs. » (Lhuillier, 1978, p. 94). Il est intéressant de noter qu’en 2011, les données alimentant la majorité des fiches thématiques étaient encore issues de ce mode de collecte de l’information annoncé comme destiné à disparaître à la fin des années 1970.

(corps, grades et emplois) et économiques (nomenclature d'activités et de produits, puis nomenclature des activités française, cf. Ponsot, 1996). Le Conseil national de l'information statistique regrette en effet à cette époque les limites propres à l'ensemble des « dispositifs statistiques [qui] visent, en 1^{er} lieu, à répondre aux besoins spécifiques des gestionnaires dans un cadre réglementaire » (*Ibid*, p. 54), incarnant à merveille le positionnement des statisticiens publics dans l'alternative entre registres et enquêtes (Desrosières, 2005, p. 8).

3.1. Une co-production de la statistique publique et du ministère de la fonction publique

3.1.1. Le « bilan social » des employeurs publics

Le rapport annuel sur l'état de la fonction publique se décompose traditionnellement en deux parties : une partie intitulée « politiques et pratiques », consacrée à la présentation de l'actualité juridique et politique de la fonction publique (actions et réformes pilotées ou mises en œuvre par les ministères ou la Direction générale de l'administration et de la fonction publique), et une partie « Faits et chiffres », qui constitue en quelque sorte le « bilan social » des employeurs publics (effectifs, recrutements, rémunérations, retraites, mobilités, accidents du travail et maladies professionnelles, élections professionnelles...). La partie « Faits et chiffres » est précisément produite par une quinzaine de personnes qui composent le service statistique ministériel de la fonction publique⁷⁷. Fondé il y a plus de quarante ans, c'est ce service qui alimente, avec l'aide de l'Insee, la production d'indicateurs chiffrés qui font référence pour l'ensemble des acteurs.

Entre 1999 et 2007, la partie « Faits et chiffres » était uniquement constituée de courts textes présentant les définitions et méthodes, en introduction aux tableaux organisés par thèmes, dont la répétition (ou non) d'une année sur l'autre permet (ou ne permet pas suivant les cas) de recomposer des séries statistiques sur longue durée. Des « vues d'ensemble », présentant un commentaire plus détaillé, ont été ajoutées dans l'édition 2006-2007 : ces textes étaient repris à la marge d'une année sur l'autre, pour actualiser les chiffres et ajuster les commentaires (à la hausse, à la baisse ou à l'équilibre) ; on y trouve cependant des informations précieuses pour comprendre les évolutions d'effectifs. A partir de l'édition 2009-2010, le Rapport annuel s'est ouvert aux contributeurs extérieurs au service statistique ministériel de la fonction publique par la voie des « dossiers thématiques », dont les sujets varient d'une année à l'autre, rédigés par des agents de l'Insee, du Céreq, ou des services statistiques des fonctions publiques territoriales ou hospitalières, voire par des chercheurs.

⁷⁷ Fonctionnellement, il s'agit du bureau des statistiques, des études et de l'évaluation, rattaché à la DGAFP, direction placée sous tutelle des Services du premier ministre depuis 1945 (Gonzales-Demichel, 2008), passée sous tutelle du ministère du Budget en 2009.

Le matériau chiffré publié dans le rapport annuel est principalement constitué de tableaux, c'est-à-dire de données statistiques déjà mises en forme et publiées de manière répétée au fil des années. Les ruptures dans cette répétition (changement de format ou de catégories, disparition ou apparition d'un tableau) sont au cœur de l'analyse. L'essentiel des informations étant relégué dans les encadrés méthodologiques ou les notes sous les tableaux, il a fallu se livrer à une enquête dans les interstices des publications statistiques.

D'autres publications statistiques de l'Insee ou du service statistique ministériel de la fonction publique sont mobilisées en complément, notamment des documents méthodologiques sur les sources mobilisées par la statistique publique pour compter les fonctionnaires. D'importants investissements en termes de définitions ont été réalisés au tournant des années 2010, dans un contexte d'accroissement du dialogue social dans ce secteur. S'y ajoutent enfin, depuis l'édition 2009-2010 du Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, les fichiers Excel desquels sont issus tous les tableaux et graphiques publiés dans la partie « Faits et chiffres » de chaque volume.

3.1.2. Une production statistique qui impose champs et définitions

Le champ du rapport annuel est une construction sociale, fruit d'une multitude de décisions accumulées dans le temps, aujourd'hui sédimentées. L'un des premiers effets de sélection de ce champ est celui de « l'emploi public », qui repose sur une définition juridique des relations d'emploi – il est exposé en détail dans le « tableau de synthèse de l'emploi public » publié chaque année par l'Insee. Les contrats aidés relevant du droit privé⁷⁸ sont ainsi systématiquement exclus des tableaux présentant les effectifs des trois fonctions publiques : dans les éditions successives du rapport annuel, tous les tableaux s'accompagnent d'une note comportant la mention « hors emplois aidés ». Or, les contrats aidés sont l'une des formes d'emploi atypiques au service des employeurs publics pour diversifier leur main d'œuvre, comme on le verra dans la suite de cette partie, et ils étaient presque 210 000 dans les trois fonctions publiques en 2014 (Sénigout, Duval, 2015). Cette première restriction limite considérablement la connaissance des emplois atypiques.

Deuxième sélection : le champ de l'emploi public décompte des effectifs réels, et pas des emplois budgétaires ni des équivalents temps plein travaillés. Sont retenus dans le champ uniquement des emplois principaux – correspondant schématiquement aux postes les plus rémunérateurs. Ce choix est pénalisant dès lors que l'on travaille sur l'emploi atypique, qui se caractérise justement par le fait d'être à durée déterminée, à temps partiel, et qui peut de ce fait correspondre à la fois à des quotités de travail et des rémunérations très faibles. Toutes ces miettes d'emplois sont donc invisibles dans la définition retenue.

⁷⁸ Dans les secteurs non marchands, des contrats d'accompagnement dans l'emploi peuvent être proposés aux personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi, et des contrats d'avenir aux jeunes pour des missions d'utilité sociale.

Troisième sélection, le décompte concerne les seuls agents en emploi au 31 décembre. Il est évidemment indispensable de fixer une date conventionnelle pour mesurer le stock des salariés, et la date du 31 décembre est une date commune dans les décomptes statistiques. Mais à nouveau, ce choix a des conséquences importantes sur la mesure de l'emploi atypique. En 2003 comme en 2007, la moitié des agents non titulaires présents au cours de l'année n'est plus sous contrat au 31 décembre (Lapinte, 2011, cf. tableau 4) : le chiffre estimé au 31 décembre minore donc leur nombre d'au moins la moitié.

Tableau n°4. Effectifs de non titulaires en 2003 et 2007

	2003	2007
Présents au cours de l'année ⁽¹⁾	757 900	667 500
Présents au 31 décembre de l'année ⁽²⁾	339 700	334 800
(1)/(2)	2,2	2,0

Tableau publié dans Lapinte, 2011.

*Source : fichier général de l'État 2003 et 2007 semi définitif, traitements Direction générale de l'administration et de la fonction publique, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ : ensemble des agents non-titulaires (ministères et établissements publics administratifs) présents en 2003, dont l'identifiant est valide.*

Aude Lapinte, attachée Insee membre du service statistique de la fonction publique, a publié en 2011 une analyse des profils d'activité des agents non titulaires sur l'année 2003, cf. figure n°1. On y découvre que seulement un tiers des agents non titulaires de l'État est présent tout au long de l'année sur 12 mois. La moitié travaille au moins six mois et 16% seulement un mois (les mois travaillés n'étant pas nécessairement consécutifs). Un profil particulier se dessine, lié aux activités dans les établissements scolaires : une partie des agents non titulaires dont la présence varie entre 4 et 11 mois sur l'année est aussi présente au 31 décembre, suggérant un contrat sur l'année scolaire plutôt que sur l'année civile (Lapinte, 2011, p. 240). Cette information est importante car c'est le fait d'avoir un profil d'activité long et sans interruption sur l'année qui pèse le plus sur la probabilité d'être toujours présent en 2007, avec la catégorie hiérarchique (plus elle est élevée, plus la probabilité de rester augmente).

Figure n°1. Profils d'activité des agents non titulaires en 2003

Particularités des séquences d'activité	Type de séquences d'activité des non-titulaires en 2003	Répartition des non-titulaires en 2003	Exemple													
			J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D		
Profil d'activité stable	Arrivée et/ou départ à date inconnue	12 mois	33,3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
		Arrivée en cours d'année, stable ensuite	16,8	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
		Présent en janvier, départ définitif en cours d'année	12,0	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
	Arrivée et départ dans l'année	Arrivée et départ en cours d'année, 1 seule période de présence, >2mois	3,0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
		Présent 2mois consécutifs (seulement)	3,4	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0
		Présent un mois dans l'année	15,7	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Plusieurs plages d'activité	Présent en janvier et décembre, 1 seule interruption	3,7	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	1	
	Profils discontinus	12,1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	
Total		100,0														

Présents en décembre

Effet du calendrier scolaire et universitaire sur les séquences d'activité, cf. durée des contrats

Présents en décembre

1 : Agent présent / **0** : Agent absent

Source : fichier général de l'État 2003 et 2007 semi-définitif, traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
 Champ : ensemble des non-titulaires (ministères et ÉPA) présents en 2003, dont l'identifiant est valide.

Le champ délimité par les producteurs des statistiques sur les agents des trois fonctions publiques a d'importants effets sur l'estimation du nombre de ces agents, et plus particulièrement non titulaires. D'autant que les catégories utilisées pour compter sont elles aussi le fruit de conventions sociales.

3.2. Les vicissitudes de la catégorie « non titulaire » : un exercice de réflexivité statistique

Depuis l'après-guerre, l'Insee et le service statistique ministériel collectent des données sur les agents de la fonction publique de l'État et les diffusent sous forme de tableaux. Comment les statuts d'emploi des agents sont-ils identifiés dans ces données ? Comment les effectifs sont-ils donnés à voir, comment sont-ils identifiés et décomptés ?

3.2.1. Des dénombrements des « auxiliaires de l'État » depuis 1910, malgré le caractère insaisissable de la catégorie

On aurait pu s'attendre à ce que la population des agents non titulaires soit exclue des recensements : bien au contraire, les agents non statutaires (les auxiliaires en tous cas) sont d'emblée inclus dans les agents de l'État, et clairement distingués dans les chiffres publiés. Les non titulaires « constituent une catégorie d'agents de l'État à ne pas négliger, et l'évolution de leur proportion dans le total des effectifs publics constitue même un élément significatif » (Ruiz, 2013, p. 12). Les premiers dénombrements des agents de

l'État, à partir de 1910, isolent systématiquement les fonctionnaires titulaires civils, les auxiliaires et les ouvriers. Cette apparente simplicité recouvre une incroyable variété statutaire. En 1911, les auxiliaires sont des « commis » ou « expéditionnaires », recrutés et licenciés sans conditions selon les besoins du service ; ils perçoivent une indemnité journalière (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 16). Après la première guerre mondiale, la catégorie des « auxiliaires » rassemble en réalité des « surnuméraires » bénéficiant d'un stage de 18 mois et ayant droit à pension, des « femmes auxiliaires » (ou aides) ; des « commis auxiliaires » et des « auxiliaires sous-agents » (*Ibid*, p. 15). En 1943, un précis de droit administratif propose de définir la catégorie de la manière suivante : « les auxiliaires sont des agents pourvus d'un emploi qui est temporaire, ou bien qui, ayant *une certaine permanence*, ne figure pas dans un cadre du service. » (Ruiz, 2013, p. 449) Autre définition, statistique celle-là, retenue par les auteurs du dénombrement de 1946 : les « non titulaires » y sont décomposés en trois groupes distincts : « les 'auxiliaires', les 'contractuels' et les 'temporaires'. Les premiers étant définis par un niveau de rémunération précis, compris entre 36 000 et 52 000 francs ; les seconds relevant d'un régime semblable aux salariés du privé ; les troisièmes occupant les mêmes emplois que les titulaires et se distinguant des auxiliaires par leurs traitements plus élevés, similaires à ceux des titulaires. » (Ruiz, 2013, p. 529-530).

Après la deuxième guerre mondiale, les divisions internes de la catégorie se modifient considérablement, alors que les « auxiliaires » deviennent « permanents » et que la loi leur prévoit une « mini-carrière ». L'Insee précise ainsi : « sont *auxiliaires* les agents non titulaires bénéficiant d'un échelonnement indiciaire prévu dans la circulaire du 30 septembre 1951 et comprenant les auxiliaires de bureau et de service, les personnes auxiliaires dans les centres médico-sociaux, conducteurs auxiliaires d'automobiles. Sont également classés dans cette catégorie les personnels occasionnels recrutés pour une durée limitée (Loi du 3 avril 1950) ainsi que les ouvriers aux Postes et télécommunications. Les *contractuels temporaires* sont recrutés pour une période de temps limitée et effectuent en général un service à temps complet. Figurent dans cette rubrique les personnels et techniciens temporaires du ministère de la construction, les rédacteurs auxiliaires, suppléants aux juges de paix, etc. » (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 23) En 1954 apparaissent les « vacateurs », qui deviennent des « vacataires » en 1967, « recrutés pour une tâche définie et limitée », relevant du régime de droit privé dans un premier temps, dont les émoluments sont imputés sur le chapitre matériel et fonctionnement », et recensés par l'Insee avec les temporaires à partir de 1969 (*Ibid.*, p. 24).

Au moment même où s'élaborait le nouveau statut général des fonctionnaires dans les années 1950 et 1960⁷⁹, seuls les trois quarts des agents de l'État bénéficiaient de la titularisation dans un grade. « Le dernier quart [était] composé d'une multitude d'agents, de statut et d'appellation divers, qu'ils soient auxiliaires, contractuels, vacataires ou 'hors-statut' », dénominations qui « recouvrent, certes, des différences d'ordre juridique », mais « renvoient aussi à une multitude de conditions sociales » (Bernard-Steindecker 1990, p.

⁷⁹ Loi du 19 octobre 1946, puis ordonnance du 4 février 1959, cf. partie I.

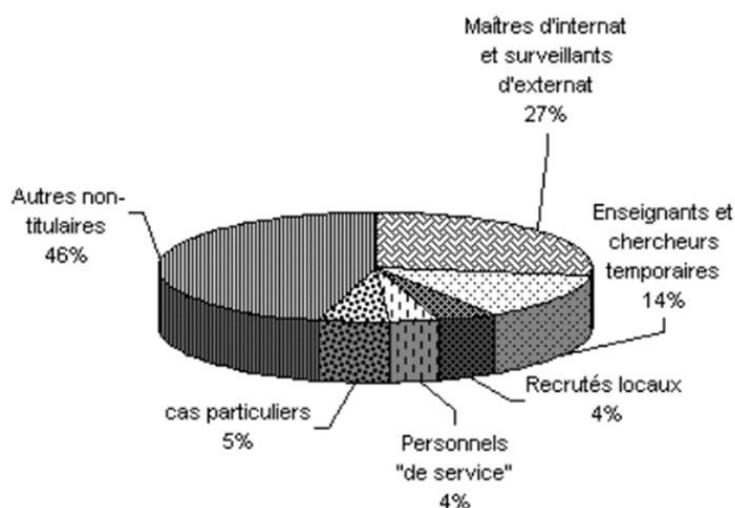
230). Au-delà des terminologies différentes, les « vacataires, hors statut, temporaires » partagent « des conditions d'emploi de fait, sans règle écrite, sans protection sociale, cotisations ni indemnités » (Magaud, 1974, p. 9).

Faute de documentation sur la période des années 1970 et 1980, nous faisons ensuite un saut de quelques décennies, jusqu'en 2000, année de la création de l'Observatoire de l'emploi public⁸⁰.

Une vision partielle de la précarité dans la fonction publique portée par les catégories statistiques

L'observatoire de l'emploi public a élaboré dès 2000 une typologie destinée à rendre compte de l'hétérogénéité de la population des agents non titulaires des fonctions publiques, distinguant les maîtres d'internat et surveillants d'externat, les enseignants et chercheurs temporaires, les recrutés locaux, les personnels « de service » et cas particuliers, et regroupant enfin tous les « autres non titulaires » dans une même modalité. Cette typologie a été reprise telle quelle dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique jusque dans l'édition 2010, comme l'illustrent les figures n° 2 et 3.

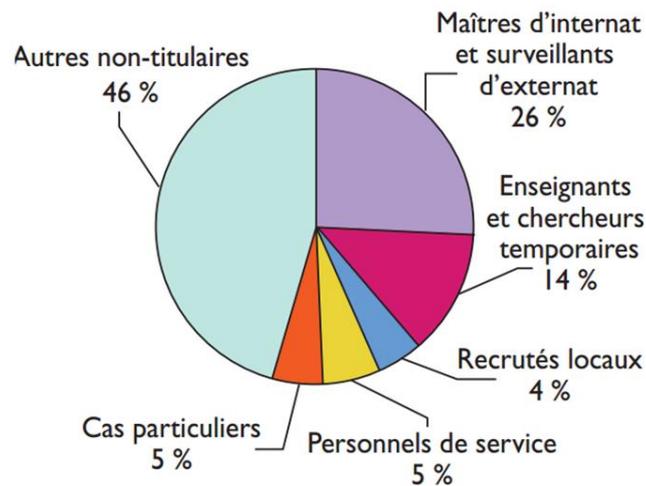
Figure n°2. Typologie des non-titulaires au 31 décembre 2000



Source : Rapport de l'Observatoire de l'emploi public, 2001, dactylographié

⁸⁰ L'Observatoire de l'emploi public était organisé par le décret n°2000-663 du 13 juillet 2000, « chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi » dans les trois fonctions publiques (cf. aussi le discours d'installation de l'Observatoire de l'emploi public, Michel Sapin, 19 septembre 2000). Ses missions ont été intégrées au service statistique ministériel de la fonction publique en 2007.

Figure n°3. Typologie des non-titulaires au 31 décembre 2002



Source : Rapport annuel 2003-2004, p. 64

Présentée plusieurs années de suite sous forme de graphiques dans les rapports annuels, cette typologie est accompagnée de commentaires qui apportent des qualifications à ces catégories statistiques, en démontrant toute l'efficacité sociale (Desrosières, Kott, 2005).

Les maîtres d'internat et surveillants d'externat (plus tard les assistants d'éducation), les enseignants et chercheurs temporaires, les personnels recrutés localement à l'étranger ou dans les communes outre-mer ou encore les adjoints de sécurité de la Police nationale sont d'emblée regroupés dans des « catégories spécifiques venant en appui aux fonctionnaires pour l'exercice de leurs missions de service public, ou répondant à des besoins d'expertise pointus ». Il s'agit d'agents non-titulaire recrutés « pour accomplir des besoins spécifiques », et « assister les fonctionnaires dans l'exercice des fonctions de service public fondamentales pour l'État ». Ces emplois sont décrits comme des *temporaires par nature*, et sont donc exclus du champ d'application des lois de résorption de l'emploi précaire – celle du 3 janvier 2001 par exemple, comme l'indique le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008 (p. 49). Dans les éditions suivantes, on trouve une justification encore plus précise : l'emploi des assistants d'éducation est ainsi « exercé parallèlement à la poursuite d'études supérieures », les contrats temporaires des allocataires de recherche, attachés temporaires d'enseignement et de recherche ou de moniteurs des universités, « sont destinés à des personnes qui préparent des concours dans les corps de l'enseignement ou de la recherche » (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, p. 51)⁸¹.

⁸¹ Ces justifications relèvent d'allégations peu fondées : la question des usages et des pratiques n'est en effet jamais soulevée. Certes, le recours aux emplois temporaires de moniteurs ou d'ATER peut répondre à une visée d'insertion, et ils fonctionnent comme un filtre pour l'accès aux emplois académiques statutaires (Louvel, 2006). Mais la connaissance indigène des universités révèle que ces emplois s'inscrivent aussi dans une stratégie de diversification des ressources humaines destinée à accroître la flexibilité tout en réduisant les coûts. Les emplois d'ATER sont aussi des emplois d'attente avant l'accès à un emploi statutaire, dont le nombre va décroissant. Autre exemple : dans les établissements scolaires du second degré, tous les emplois d'assistants d'éducation ne sont pas entièrement dédiés à l'assistance éducative et pédagogique. Une partie d'entre eux sert de supports budgétaires pour recruter des agents administratifs ou des

Sur la période 2001-2009 (avant qu'un changement de définition ne rompe la série statistique en brouillant les catégories, cf. ci-après), environ un tiers des non titulaires de l'État sont assignés à des « besoins spécifiques ». La nomenclature évolue à la marge en 2009, suite aux travaux de réflexion pilotés par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique en préalable à la négociation sur les conditions d'emploi des agents non titulaires (cf. partie 1) : les « catégories spécifiques » énumérées précédemment sont alors désignées comme chargées de « l'accompagnement et du soutien à la mise en œuvre des missions particulières de service public » (rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, p. 51). Ensemble, ces 142 250 non-titulaires représentent 41 % des non-titulaires de la fonction publique de l'État (ministères et Établissements publics administratifs) en 2008.

Deuxième catégorie d'agents non titulaires, ceux des opérateurs de l'État qui sont des établissements publics autonomes dans lesquels s'expérimentent de nouvelles formes de gestion de l'emploi contractuel. Des dispositions législatives spécifiques autorisent ces personnes publiques à recruter des contractuels pour les fonctions techniques relevant de la catégorie A, ou les fonctions d'enseignement et de recherche⁸². Décrits dans les Rapports annuels comme offrant « une expertise ou des compétences techniques particulières » (ce qui constitue le fondement juridique de leur recrutement), ces agents représentent en moyenne 15% des non titulaires de l'État entre 2008 et 2011. « En fonction du caractère particulier de la mission », une quarantaine d'établissements publics dérogatoires⁸³ (Pôle emploi, Agences de l'eau, Etablissement français du sang, centres régionaux des œuvres universitaires...) peut en outre recourir au contrat à durée déterminée comme au en contrat à durée indéterminée.

La moitié des agents non titulaires est enfin désignée par le terme d'« autres non-titulaires ». Cette catégorie est constituée d'agents recrutés sur emplois vacants : « en général de catégorie A, qui occupent des emplois permanents 'classiques' de l'administration normalement occupés par des fonctionnaires, pour lesquels il existe soit une difficulté de recrutement, soit un besoin urgent de pourvoir un emploi vacant, soit de besoin de compétence spécialisée ou très technique » (Baradji *et al.*, 2010, p. 139). On y trouve à la fois des agents recrutés pour répondre à des besoins temporaires ou saisonniers, mais aussi pour répondre à des besoins permanents. « Ces agents peuvent être répartis selon qu'ils sont rattachés ou non à une grille indiciaire, c'est-à-dire qu'ils occupent ou non un emploi sous quasi-statut. Relever d'une grille indiciaire permet ainsi aux agents concernés de connaître un déroulement de carrière similaire aux agents

informaticiens contractuels, en l'absence d'autres possibilités légales. Autrement dit, ces emplois dits « temporaires par nature » apportent bel et bien des marges de manœuvre aux gestionnaires des organisations publiques.

⁸² Il s'agit des agences du secteur sanitaire ou de santé, mais aussi des établissements publics scientifiques et techniques dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (n°2007-1199), élargissant les dérogations prévues à l'article 3 de la Loi 84-16.

⁸³ Leur liste est fixée par décret en Conseil d'État.

titulaires. Parmi ces 149 800 agents, un tiers des agents est rattaché à une grille indiciaire. » (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, p. 51).

Année après année, discrètement, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et l'Insee ont ainsi contribué à diffuser une vision partielle et partiale des formes d'emploi atypiques comme ne relevant pas nécessairement d'emplois précaires. Comme on l'a vu dans la partie 1, ces catégories ont participé à délimiter le champ des agents non titulaires éligibles aux plans de titularisation : ceux-ci ne concernent ni les emplois aidés, ni les emplois relevant des catégories particulières ou de besoins spécifiques, et le champ d'application de ces dispositifs couvre donc moins de la moitié des agents contractuels.

Une catégorie statistique poreuse et sensible aux changements de sources

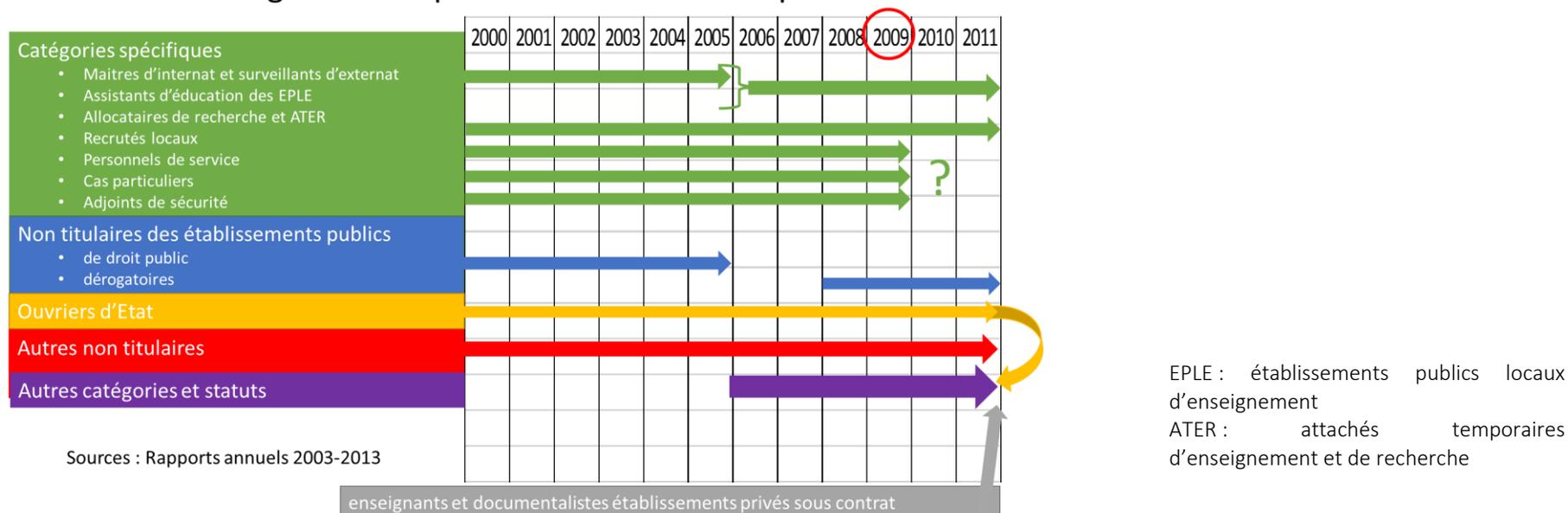
Toutes les catégories d'agents non titulaires de cette typologie ont connu des changements sur la décennie 2000-2010. La figure n°4 synthétise l'évolution des catégories et les ruptures de séries statistiques et le tableau n°5 apporte des précisions chiffrées pour chacune des sous-catégories (les ruptures de série sont signalées par un trait plus épais entre les colonnes et les cases remplies en noir signalent les données manquantes dans chaque ligne). A partir du rapport annuel 2004-2005, les « catégories spécifiques » accueillent par exemple les assistants d'éducation, nouveau statut destiné à remplacer les maîtres d'internat et surveillants d'externat. Trois ans plus tard, s'y ajoutent 8 000 à 9 000 adjoints de sécurité, qui étaient auparavant considérés comme emplois aidés et donc exclus du champ de la fonction publique de l'État (rapport annuel 2007-2008). Dans la même édition, deux séries sont rompues par agrégation de catégories anciennement disjointes, les autres agents non titulaires et les agents non titulaires des établissements publics administratifs.

A contrario, certains emplois de non titulaires ne sont pas pris en compte dans les dénombrements successifs de l'Insee, qui reposent sur les emplois imputés sur le titre II (crédits de personnel) du budget de l'État (et d'autres budgets, cf. Ruiz 2013, p. 13) : ces recensements ne peuvent donc jamais identifier les agents payés sur des crédits de fonctionnement (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 26). De même, une partie des agents non titulaires de l'État est classée parmi la catégorie des « militaires », qui inclut depuis 1999 à la fois des fonctionnaires et des contractuels, sans que l'Insee soit en mesure de les distinguer (Emons et Micallet, 2014)⁸⁴.

⁸⁴ Les militaires sous contrat sont en nombre croissant depuis la professionnalisation des armées, cf. « Nouveaux compléments méthodologiques », *op. cit.*, p. 7.

Figure n°4. Evolution des catégories et ruptures de séries statistiques

Évolution des catégories et ruptures de séries statistiques



Cas particuliers : en 2001, les 10 000 cas particuliers représentent environ 3 500 équivalents temps plein. Il s'agit d'assistants de justice (à mi-temps auprès des magistrats), d'académiciens, d'aumôniers des prisons, de personnels occupant une activité secondaire à leur activité professionnelle principale, comme par exemple les membres de commissions médicales, les conseillers des prud'hommes... cf. rapport annuel 2002-2003, fiche 3.2 Non-titulaires, p. 46.

Autres non-titulaires : cette catégorie rassemble : les « emplois supérieurs à la décision du gouvernement » et emplois des établissements publics administratifs dits dérogatoires (« agents offrant une expertise ou des compétences techniques particulières », article 3 de la Loi 1984-16), le recrutement de travailleurs handicapés (débouchant, en principe, sur la titularisation du bénéficiaire, cf. article 27), les recrutements effectués avant la Loi du 13 juillet 1983 d'agents dits « le-porsiens » (ayant bénéficié, dès leur recrutement, d'un contrat à durée indéterminée, article 82), les « emplois permanents classiques » (lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires correspondant, article 4), les emplois permanents à temps incomplet (cf. article 6-1), les emplois saisonniers ou occasionnels (article cf. 6-2), cf. rapport annuel 2008-2009, vue 1, p. 47.

Non titulaires des établissements publics administratifs de droit public : ces emplois sont exclus de la catégorie « non titulaires » et inclus dans les « autres catégories » à partir de 2006.

Tableau n°5. Evolution des effectifs d'agents non titulaires de l'État en fonction des avatars de la typologie administrative

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
« Catégories spécifiques » jusqu'en 2009, puis « Accompagnement et soutien à la mise en œuvre des missions particulières de service public »											
Maîtres d'internat et surveillants d'externat et assistants d'éducation (à partir de 2006)	53 534	53 392	39 150	26 533	16 718	73 374	78 084	79 064	63 795	59 800	60 000
Enseignants et chercheurs temporaires (allocataires et ATER)	27 914	27 189	29 674	29 627	29 776	31 670	33 526	36 286	28 423	24 700	18 800
Recrutés locaux (service, surveillance et ouvriers)	8 897	9 007	9 172	9 311	8 936	10 873	10 744	10 813	10 599		
Personnels de service	7 442	9 916	7 855	3 630	2 123	1 668	2 996	3 296	2 106		
Cas particuliers	10 402	7 359	7 072	7 315	7 465	2 925	3 251	3 341	2 786		
Adjoints de sécurité						9 557	8 963	9 450	8 055	6 400	7 900
<i>Sous-total "catégories spécifiques"</i>	<i>108 189</i>	<i>106 863</i>	<i>92 923</i>	<i>76 416</i>	<i>65 018</i>	<i>130 067</i>	<i>137 564</i>	<i>142 250</i>	<i>115 764</i>	<i>N/a</i>	<i>N/a</i>
Autres non-titulaires	91 434	92 917	91 478	87 958	85 746	166 511	197 220	149 774	176 765	712 100	727 700
Non titulaires des établissements publics administratifs de droit public	117 528	132 158	143 158	137 853	153 719						
Non titulaires des établissements publics administratifs dérogatoires								54 299	68 378	86 600	87 100
TOTAL	317 151	331 938	327 559	302 227	304 483	296 578	334 784	346 323	360 907	798 700	814 800

Sources : Rapports annuels sur l'état de la fonction publique 2002-2003 à 2010-2011. Champ variable selon les années, pas toujours précisé. Tableau reconstitué par l'auteure.

Note de lecture : les épais traits noirs entre deux colonnes signalent deux ruptures de série statistique dans le rapport annuel 2007-2008.

Le changement de source de 2009 : une rupture de série majeure sur les catégories d'agents non statutaires

Le mode de collecte des informations sur le champ des trois fonctions publiques a été modifié en 2009 pour reposer uniquement sur la mobilisation de sources administratives, suivant les recommandations d' Eurostat. Un nouveau système d'information sur les agents des services publics (Siasp) alimente désormais le « socle annuel et trimestriel d'emploi et de revenus constitué par la synthèse de sources administratives » au sein du système d'information sur l'emploi et les revenus d'activité (Siera) de l'Insee⁸⁵. « Siasp est alimenté par les fichiers mensuels de paye de l'État pour les agents civils relevant de la fonction publique de l'État, par un fichier du ministère de la Défense pour les militaires et par les déclarations annuelles de données sociales⁸⁶ pour ceux relevant de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière et de certains établissements publics relevant de la fonction publique de l'État ». Ces nouvelles données permettent d'obtenir des informations sur les emplois et les rémunérations des agents des trois fonctions publiques dans une dimension territoriale détaillée, et sont disponibles en panel longitudinal. Elles permettent aussi des exploitations couvrant des besoins structurels (données annuelles) et conjoncturels (données trimestrielles). Siasp inclut des variables caractérisant le statut de l'agent (titulaire/non titulaire, grade).

Présenté par l'Insee comme un progrès méthodologique fondamental (notamment parce qu'il évite les doubles comptes), ce changement de source entraîne une importante rupture de série statistique dans les publications, car les périmètres des trois fonctions publiques sont remaniés à cette occasion. La nouvelle approche s'appuyant sur la catégorie juridique de l'employeur, de nouvelles catégories d'agents ont été rattachées à la fonction publique de l'État : 15 000 agents de la préfecture de police et sapeurs-pompiers de Paris (auparavant comptés dans la fonction publique territoriale), 58 000 bénéficiaires de contrats aidés inclus dans le champ de l'État par l'Insee mais pas par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique⁸⁷, et surtout 140 000 enseignants et documentalistes de l'enseignement privé sous contrat. Au total, 213 000 agents s'ajoutent à l'effectif de l'État après ce changement de source, ce qui représente 8% du total estimé par l'Insee en 2010⁸⁸.

⁸⁵ Cf. « Système d'information sur les agents des services publics (Siasp) », *Sources et méthodes*, Insee, 2013.

⁸⁶ La déclaration annuelle de données sociales est un document destiné aux administrations fiscales et sociales que doit remplir toute entreprise employant des salariés. Il comprend la masse des salaires versés, les effectifs employés et une liste nominative des salariés décrivant le montant des rémunérations salariales perçues, le nombre d'heures travaillées, la profession et la catégorie socioprofessionnelle. Un dossier de l'Ircantec paru dans *Questions retraite et solidarité* (Emons et Micallet, 2014) précise cependant que la durée exacte de la période travaillée, la nature du contrat de travail ou la quotité de temps de travail ne sont pas systématiquement renseignées.

⁸⁷ Certains étaient classés dans la catégorie des agents non titulaires de l'État en 2008.

⁸⁸ Cf. « Nouveaux compléments méthodologiques suite à l'introduction du système d'information Siasp (Insee). Décompte des emplois et mesure des évolutions de salaires dans les trois versants de

Par ailleurs, le champ de la fonction publique de l'État est désormais la France entière (France métropolitaine et départements d'outre-mer), sans les collectivités d'outre-mer et l'étranger, ce qui représente une baisse d'environ 55 000 agents en 2009 (cela affecte principalement les ministères de l'Éducation nationale et des Affaires étrangères). Enfin, Siasp identifie 14 000 agents non titulaires de l'État supplémentaires par rapport à la source précédente (le fichier des agents de l'État), représentant 4% de l'ensemble.

Comme à chaque changement majeur de source ou de définition, l'Insee procède alors à une révision des séries publiées dans le rapport annuel les années suivantes : une « rétopolation » des données, c'est-à-dire la présentation de nouvelles séries longues à partir de ces nouvelles sources de données visant à neutraliser les effets liés au changement de traitement des sources, rendant impossible la reconstitution de série sur plus longue période que celle choisie par l'Insee.

Tableau n°6. Ecart lié à la révision des séries sur les effectifs de l'année 1998

	1998 série 1	1998 série 2	Ecart
Titulaires	1 746 733	1 719 590	-27 143
Non-titulaires (série antérieure à 2013)	306 921	289 807	-17 114
Militaires	321 956	316 535	-5 421
Ouvriers d'État	64 331	64 046	-285
Total	2 439 941	2 389 978	-49 963

Source : rapports annuels, calculs de l'auteure.

Une refonte de la nomenclature en 2013 qui brouille les pistes

La Direction générale de l'administration et de la fonction publique a enfin adopté en 2013 une nouvelle nomenclature statistique qui complique le suivi des effectifs dans le temps (cf. tableau n°7) : aux agents non titulaires *ne s'ajoutent plus* les « autres catégories et statuts », qui rassemblent des emplois attachés à un type d'établissement (médecins de la fonction publique hospitalière, enseignants du privé sous contrat...), voire une « semi-profession » comme les assistants familiaux de la fonction publique territoriale ou encore un statut particulier comme les ouvriers d'État.

Les ouvriers de l'État sont des agents de l'État principalement affectés au ministère de la Défense (certains peuvent l'être au ministère de l'Intérieur ou au ministère de l'Équipement), dont le statut et les retraites sont dérogatoires au statut général des fonctionnaires comme au régime général. Les documentalistes et enseignants du privé sont rémunérés par l'État en tant qu'agents non titulaires de droit public, mais ils cotisent au régime général pour la retraite – ils bénéficient cependant de dispositions particulières qui conduisent l'État à leur verser une pension de retraite temporaire, dans l'intervalle

la fonction publique », Documents et méthodes, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 2013, p. 3 et 4. Voir aussi le rapport annuel 2011-2012, « Définitions et méthodes ». De façon plus marginale, les effectifs rémunérés par les autorités constitutionnelles et les autorités administratives indépendantes font leur entrée dans les effectifs de l'État à cette occasion : ensemble, ils représentent environ 2 100 personnes (rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2011-2012, p. 85).

entre l'âge légal de départ des fonctionnaires et l'âge légal de départ du régime général. Ils ne sont d'ailleurs recensés parmi les effectifs de l'État que depuis le Rapport annuel 2013, où leur intégration change radicalement le contour de cette catégorie : ils étaient 142 000, contre 37 000 ouvriers d'État en 2011 (dernière année renseignée). Les médecins hospitaliers et assistants maternels relèvent de dispositions distinctes : rémunérés par les établissements hospitaliers pour les premiers, et par les collectivités territoriales pour les deuxièmes, ils cotisent au régime général et à l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec), comme tous les agents non titulaires de droit public.

Cette nouvelle catégorie assez hétérogène regroupe ainsi différents statuts qui, sinon, auraient pu se retrouver dans la catégorie des agents non titulaires. Ce qui permet d'éviter de compter ensemble tous les agents statutaires, et d'amoindrir leur nombre et leur part parmi les agents des trois fonctions publiques.

Tableau n°7. Identification et dénombrement des agents des fonctions publiques selon le statut en 2011 (en milliers)

Titulaires, y compris élèves fonctionnaires et magistrats	3 815,7
Militaires et militaires volontaires	322,3
Agents non titulaires :	889,7
<i>dont agents non titulaires des établissements publics administratifs</i>	86,6
<i>dont assistants d'éducation</i>	59,8
<i>dont enseignants temporaires et chercheurs temporaires</i>	24,7
<i>dont adjoints de sécurité</i>	6,4
<i>dont autres agents non titulaires</i>	712,1
Autres catégories et statuts :	352,0
<i>dont enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat</i>	142,4
<i>dont médecins et autres personnels médicaux hospitaliers</i>	105,9
<i>dont ouvriers d'État</i>	39,8
<i>dont assistants maternels et familiaux</i>	51,6
<i>dont apprentis</i>	9,7
<i>dont contractuels PACTE</i>	0,5
<i>dont autres</i>	2,1
Ensemble des agents des trois fonctions publiques	5 379,7
Bénéficiaires de contrats aidés	142,6
Total	5 522,3

Tableau publié dans le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2013, dossier 1, p. 183.

Source : système d'information sur les agents du service public, Insee. Traitement Direction générale de l'administration et de la fonction publique, département des études et des statistiques.

3.2.2. Large ou restrictive : quels effets de l'acceptation de la catégorie « non titulaire » sur le dénombrement statistique ?

Le glossaire des définitions statistiques mis en ligne par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique ⁸⁹ précise que la catégorie des agents non titulaires fait l'objet de deux définitions, l'une large et l'autre étroite. Le tableau n°8 illustre l'écart de chiffre que entraîne le choix de l'une ou l'autre de ces définitions.

La définition étroite, retenue dans toutes les négociations depuis 1983, conduit à recenser 17% d'agents non titulaires en moyenne dans les trois fonctions publiques – soit environ un agent sur six, et non plus un sur quatre. C'est ce chiffre qui fait consensus dans les publications officielles de la statistique publique comme dans les négociations. Il repose sur « une acception restrictive du terme de non-titulaire », qui désigne alors « les agents qui ne sont *ni titulaires, ni ouvriers d'État* (qui relèvent de textes statutaires spécifiques et d'un régime de rémunération applicable au secteur privé), *ni praticiens hospitaliers* (qui relèvent de textes statutaires spécifiques), *ni assistantes maternelles* (qui relèvent d'un régime de rémunération applicable au secteur privé et de conditions d'exercice particulières) *ni bénéficiaires d'emplois aidés* (qui relèvent du droit privé). »

Dans une acception *large*, au contraire, « le terme de non-titulaire, comme celui de contractuel, peut désigner tout agent public qui n'a pas le statut de titulaire (ou de fonctionnaire). » Cette acception large invite à regrouper tous les agents qui ne sont pas titulaires, ce qui brosse un portrait inédit de la fonction publique, composée pour environ un quart d'agents non couverts par le statut. En 2014, on dénombre ainsi dans les trois fonctions publiques 3 844 250 agents titulaires (70,6%), auxquels s'ajoutent 303 392 militaires (5,6%), 942 629 agents non titulaires (17,3%), et 358 050 agents relevant d'autres catégories et statuts (6,6% des agents publics). Environ 192 000 emplois aidés s'ajoutent à ces 5,448 millions d'agents publics. En additionnant tous les non statutaires, hormis les militaires, on atteint un total de 1,38 millions d'agents contre à peine 1 million en 2000, ce qui représentait un peu plus du quart des agents rémunérés par des employeurs publics en 2014. L'enjeu est de taille : la part des agents non titulaires dans la fonction publique a déjà joué le rôle de seuil d'alerte sociale dans les années 1970.

⁸⁹ <http://www.fonction-publique.gouv.fr/definition-des-concepts>

Tableau n°8. Comparaison du nombre d'agents non titulaires en 2014 selon les deux définitions

Définition large	Définition restreinte
Tout agent public qui n'a pas le statut de titulaire	Agents qui ne sont ni titulaires, ni ouvriers d'État, ni praticiens hospitaliers, ni assistantes maternelles, ni bénéficiaires d'emplois aidés
<ul style="list-style-type: none"> • 942 629 contractuels • 358 050 autres catégories et statuts • 192 000 contrats aidés 	<ul style="list-style-type: none"> • 942 629 contractuels
Total non statutaires = 1 492 679 (26,5%)	Total contractuels = 942 629 (17,3%)

Définitions : glossaire des définitions statistiques de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, en ligne en février 2017.

Source des chiffres : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2016.

Champ trois fonctions publiques.

Depuis un demi-siècle, les agents non titulaires font l'objet de décomptes parmi les agents des fonctions publiques. Ces décomptes sont plus ou moins précis, plus ou moins exhaustifs, et portant sur le champ de la fonction publique de l'État bien avant les fonctions publiques territoriale et hospitalière. Sur la période la plus récente, et en particulier depuis 2000, c'est l'Insee et la Direction générale de l'administration et de la fonction publique qui construisent et font évoluer les périmètres et les catégories qui ordonnent ce dénombrement. C'est donc avec précaution que nous allons aborder à présent les séries statistiques.

4. L'évolution des effectifs et de la part d'agents non titulaires sur les vingt dernières années

Les données publiées dans le rapport annuel depuis 2000 permettent de retracer l'évolution des effectifs des trois fonctions publiques sur la période 1992-2014 (graphique n°1), et sur la période 1980-2014 pour la seule fonction publique de l'État. Tous les graphiques distinguent clairement les séries utilisées, qui ne reposent pas sur les mêmes sources et/ou nomenclatures. Ce deuxième chapitre examine d'abord l'évolution par statut des effectifs des trois fonctions publiques, puis l'évolution relative de leur nombre au regard des fonctionnaires. Pour instructives qu'elles soient, les tendances dégagées sont difficilement interprétables en détail, tant les trois fonctions publiques relèvent de dynamiques différentes. L'analyse se concentre ensuite sur le seul champ de l'État, pour approfondir l'interprétation des séries chronologiques.

4.1. Dans les trois fonctions publiques

Sur le champ des trois fonctions publiques, la vingtaine d'années observée se décompose schématiquement en deux périodes : une décennie d'accroissement pour toutes les catégories (sauf la catégorie « autres », qui regroupe alors seulement les ouvriers d'État, assistantes maternelles et médecins hospitaliers) ; puis une phase de divergence : alors

que les effectifs de militaires, titulaires et ceux de la catégorie « autre » stagnent à partir de 2004⁹⁰ (puis déclinent dans le cas des militaires), les effectifs d'agents non titulaires stagnent en 2004 et 2005 avant de repartir à la hausse, l'accroissement étant particulièrement fort entre 2005 et 2009. Autrement dit, depuis le début des années 2000, la croissance de l'emploi public repose sur les agents non titulaires plus que sur les fonctionnaires.

Pour la première série, le taux d'accroissement est de 19% entre 1992 et 2006 pour l'ensemble des effectifs (tableau n°9). Il est similaire pour toutes les catégories statutaires (quoiqu'un peu plus faible pour les militaires), sauf pour les « autres catégories et statuts », pour lesquels il est négatif (-9%). Pour la série révisée, le taux d'accroissement est de 13% entre 2000 et 2014, mais cette fois-ci les évolutions sont nettement contrastées : le taux d'accroissement est de 37% pour les agents non titulaires, de 11% pour les titulaires, il est nul pour les autres catégories et statuts et négatif pour les militaires (-4%).

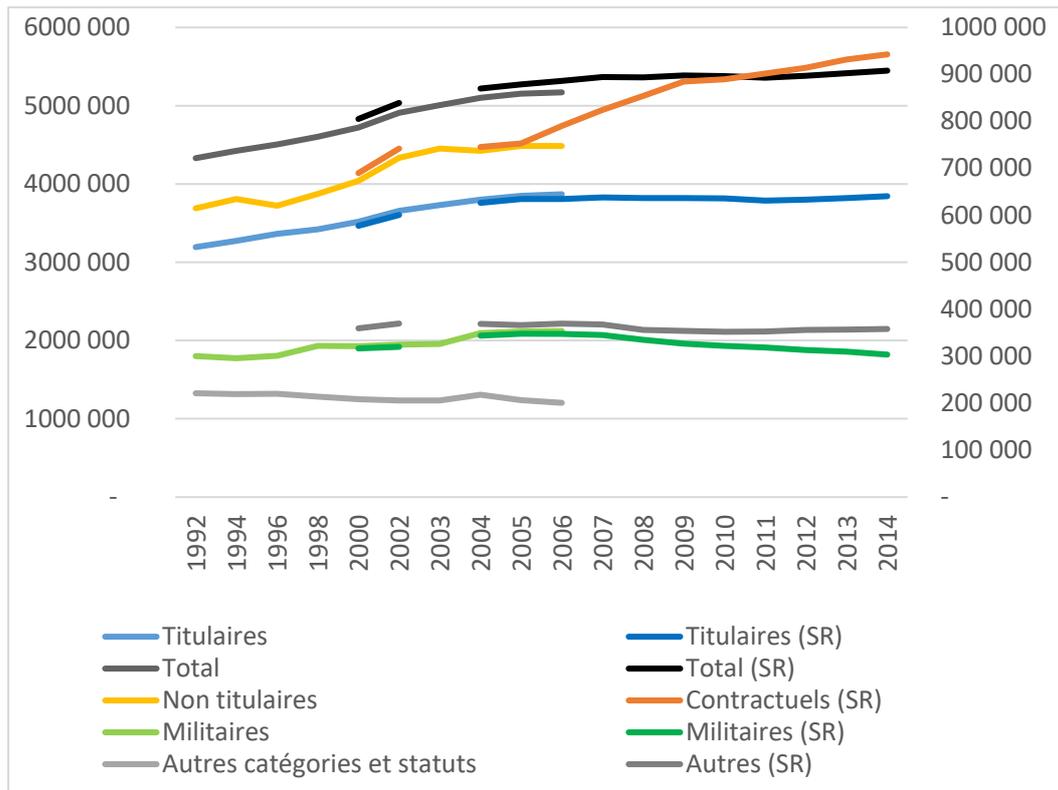
Tableau n°9. Taux d'accroissement des agents des trois fonctions publiques par statut entre 1992 et 2014

	Première série 1992-2006	Série révisée 2000-2014
Titulaires	21%	11%
Non titulaires	22%	37%
Militaires	18%	-4%
Autres catégories et statuts	-9%	0%
Total	19%	13%

Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique (édition 2007-2008 et 2016), compilation et calculs par l'auteure.

⁹⁰ Le constat reste vrai, que l'on considère la série avant révision ou la série rétropolée selon la nouvelle nomenclature, qui inclut les enseignants du privé dès 2000 dans la courbe grise la plus foncée – ce qui explique l'écart avec la courbe non révisée.

Graphique n°1. Evolution des effectifs par statut dans les trois fonctions publiques, 1992-2014⁹¹



Légende : SR : série révisée en 2013

Note de lecture : Les effectifs d'agents titulaires et totaux se lisent sur l'échelle de gauche, qui va de 0 à 6 millions, tandis que les effectifs de militaires, d'agents non titulaires, contractuels et autres catégories et statuts se lisent sur l'échelle de droite, qui va de 0 à 1 million.

Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, La documentation française, éditions 2004-2005 à 2016. Assemblage et mise en forme par l'auteur.

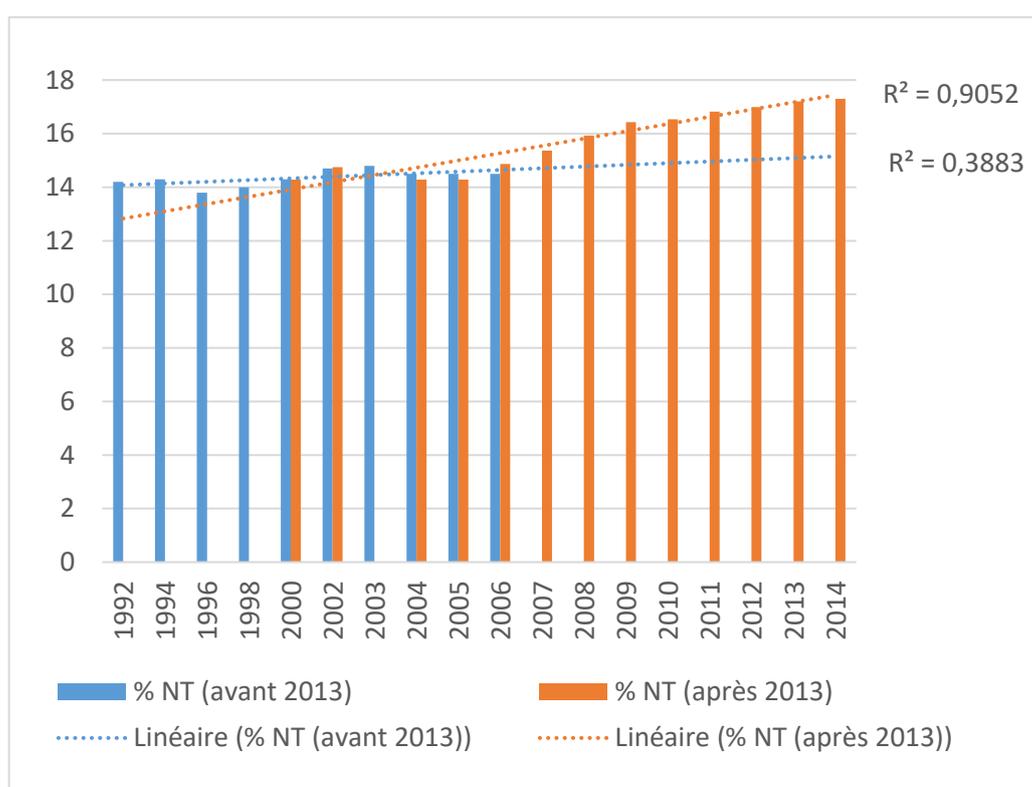
Dans le rapport annuel comme dans les quelques travaux qui s'intéressent au chiffrage des agents non titulaires (Magaud, 1974 ; Siwek-Pouydesseau, 1976 ; Bernard Steindecker, 1990 ; Bodiguel, 1999), leur nombre est généralement rapporté à l'ensemble des agents des trois fonctions publiques (total dont sont toujours exclus les emplois aidés)⁹². L'interprétation de cet indicateur est cependant parasitée par la concomitance de plusieurs facteurs noyés dans le dénominateur, qui additionne (parfois, mais pas toujours) toutes les catégories statutaires. Les effectifs de fonctionnaires, de militaires et d'ouvriers d'État évoluent aussi dans le temps, et ne suivent pas forcément les mêmes tendances. Il me semble donc nécessaire d'estimer l'importance relative des agents non titulaires en rapportant leur nombre à celui des seuls fonctionnaires titulaires civils. En mettant les agents titulaires au numérateur et les agents non titulaires au dénominateur, on peut en outre lire directement le nombre d'agents titulaires présents pour un agent non titulaire.

⁹¹ Tous les graphiques sont associés à un tableau présentant les données en annexe 3.

⁹² Une exception dans ce tableau : Alexandra Garabige utilise un ratio non titulaires sur fonctionnaires, dans son article de 2010.

Le graphique n°2 montre une certaine stabilité selon le premier indicateur, sur la période 1992-2006 : la part d'agents non titulaires dans les trois fonctions publiques passe de 14,2% à 14,5% en 14 ans, soit un taux d'accroissement de 2%. L'évolution est plus nette sur la période 2000-2014, avec la série révisée : le taux d'agents non titulaires passe de 14,3% à 17,3%, soit un taux d'accroissement de 17% en 14 ans (et une corrélation linéaire plus forte). Ces évolutions différenciées constituent les premiers indices de l'effet des plans de titularisation : l'envolée des effectifs non titulaires correspond à la fin de la période d'application du plan Sapin, en 2006. Notons que le plan Sauvadet ne semble en revanche pas ralentir cette croissance.

Graphique n°2. Évolution de la part des agents non titulaires dans l'ensemble des agents des trois fonctions publiques, 1992-2014, en %

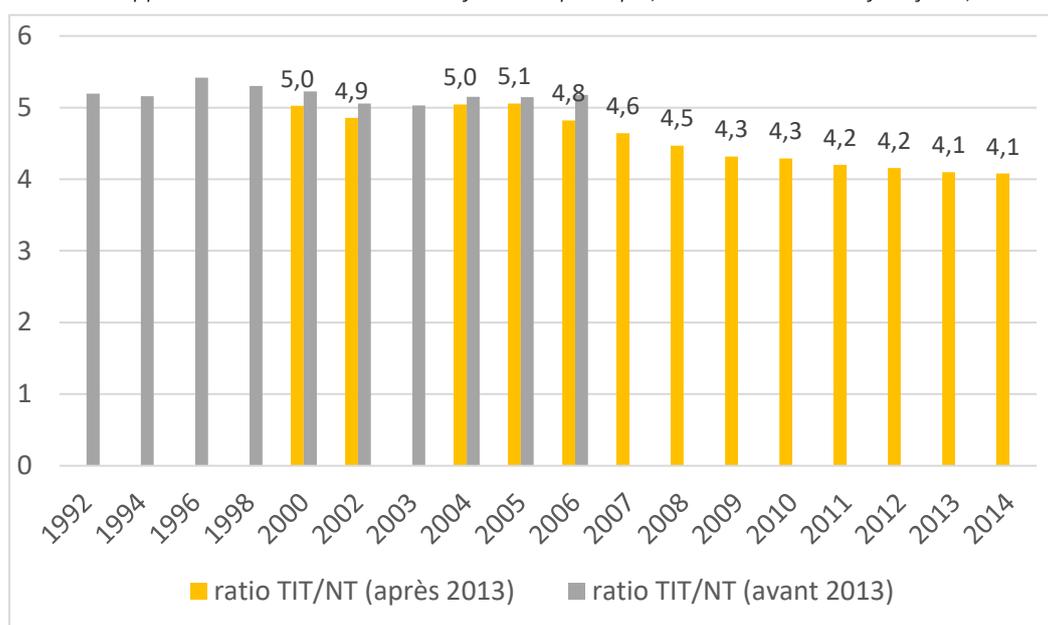


Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, La documentation française, éditions 2004-2005 à 2016. Assemblage et mise en forme par l'auteur.

Calculé pour les trois fonctions publiques, le ratio titulaires/non titulaires est globalement supérieur à 5 entre 1992 et 2006, avec une pointe à 5,5 en 1996 (graphique n°3), et sa valeur est toujours inférieure après la refonte de la nomenclature statistique. Depuis 2005, le nombre d'agents titulaires pour un non titulaire est en baisse régulière, passant de 5,06 à 4,08 en 2014.

Graphique n°3. Évolution du ratio titulaires/non titulaires, par fonction publique, 2000-2014

Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, La documentation française, éditions



2004-2005 à 2016. Assemblage et mise en forme par l'auteur.

Lorsque l'on distingue les trois fonctions publiques (graphique n°4), le taux d'accroissement de la part des agents non titulaires entre 2000 et 2014 est de 25% dans les fonctions publiques de l'État (la part d'agents non titulaires passe de 11,7% à 15,7%) et territoriale (la part d'agents non titulaires passe de 13,1% à 17,5%), mais il est négatif, à -5% dans la fonction publique territoriale, où la part d'agents non titulaires décroît de 20,1% à 19,2%.

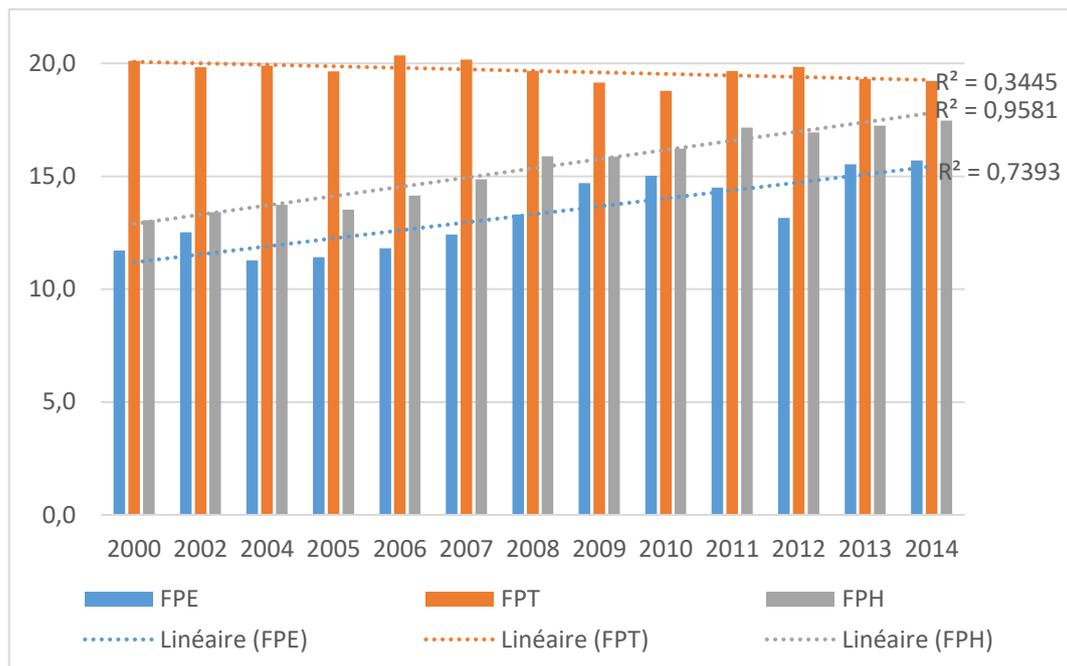
Le ratio passe quant à lui de 5,8 à 4,1 en 14 ans dans la fonction publique de l'État, et de 5,9 à 4,1 dans la fonction publique hospitalière. Dans ces deux cas, le taux d'accroissement est négatif (-42%). Dans la fonction publique territoriale au contraire, le ratio augmente de 3,7 à 4, ce qui représente un taux d'accroissement de 7%. Ce deuxième indicateur confirme et les accentue les tendances identifiées par le premier.

Tableau n°10. Taux d'accroissement de la part d'agents non titulaires et du ratio fonctionnaires / titulaires dans les trois fonctions publiques entre 2000 et 2014

Taux d'accroissement 2000-2014	Part de non titulaires	Ratio
Fonction publique de l'État	25%	-42%
Fonction publique territoriale	-5%	7%
Fonction publique hospitalière	25%	-43%
Ensemble	17%	-23%

Sources : rapport annuel sur l'état de la fonction publique (édition 2016), assemblage, calculs et mise en forme par l'auteur.

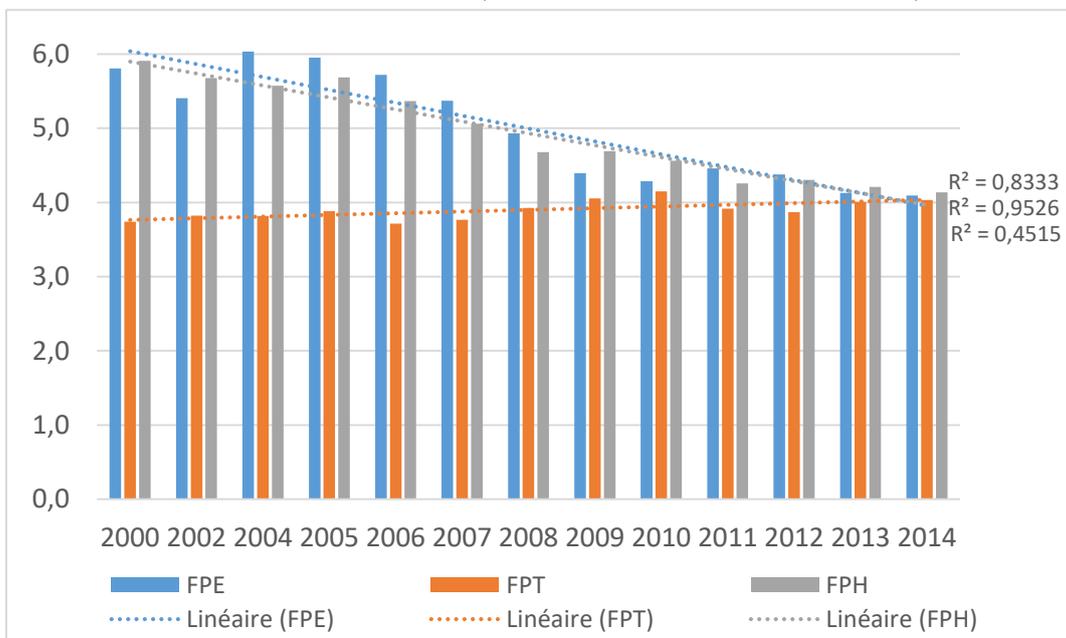
Graphique n°4. Évolution de la part de non titulaires dans l'ensemble des agents, par fonction publique, 2000-2014, en %



Sources : FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques. Rapports annuels sur l'état de la fonction publique, La documentation française, éditions 2013 à 2016. Assemblage et mise en forme par l'auteur.
 Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole et DOM (hors COM et étranger).

Graphique n°5. Évolution du ratio titulaires/non titulaires, par fonction publique, 2000-2014

Sources : FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.



études et des statistiques. Rapports annuels sur l'état de la fonction publique, La documentation française, éditions 2013 à 2016. Assemblage et mise en forme par l'auteur.
 Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole et DOM (hors COM et étranger).

L'interprétation de ces évolutions nécessite une connaissance fine de chacun des secteurs concernés. A ce stade de l'enquête, je choisis de centrer l'analyse sur la fonction publique de l'État.

4.2. Dans la fonction publique de l'État

Sur ce périmètre plus restreint, il est en effet possible de remonter plus loin dans le temps, en s'appuyant notamment sur les données rassemblées et publiées par d'autres chercheurs : on commence donc par observer les évolutions d'effectifs fonctionnaires et non titulaires sur la période 1914-1975⁹³. On observera ensuite plus précisément les recompositions de l'emploi entre ministères et établissements publics à partir des années 1990, pour faire apparaître des évolutions nettement divergentes attestant d'une transformation profonde et rapide des modes de gestion de l'emploi au sein de l'État.

4.2.1. Retracer l'évolution des agents non titulaires des ministères à travers les publications d'autres chercheurs

Grâce aux données statistiques rassemblées et publiées par d'autres chercheurs (tableau n°11), il est possible de décrire l'évolution des effectifs d'« auxiliaires », puis d'agents non titulaires, avant 1980, début de la période couverte par le rapport annuel sur l'état de la fonction publique. La période 1914-1975 se divise en trois moments : entre les guerres, les nombres de fonctionnaires et d'auxiliaires tendent à se rapprocher, leurs évolutions s'opposent dans la décennie qui suit la fin de la deuxième guerre mondiale, puis les deux nombres repartent simultanément à la hausse jusqu'en 1975.

Tableau n°11. Bornes temporelles des séries statistiques publiées

Référence	Nom de la série	Bornes temporelles
Ruiz, 2013	Auxiliaires	1914-1948
Magaud, 1974	Non titulaires	1914-1967
Siwek-Pouydesseau, 1976	Non titulaires	1914-1973
Bodiguel, 1999	Non civil servants	1947-1994

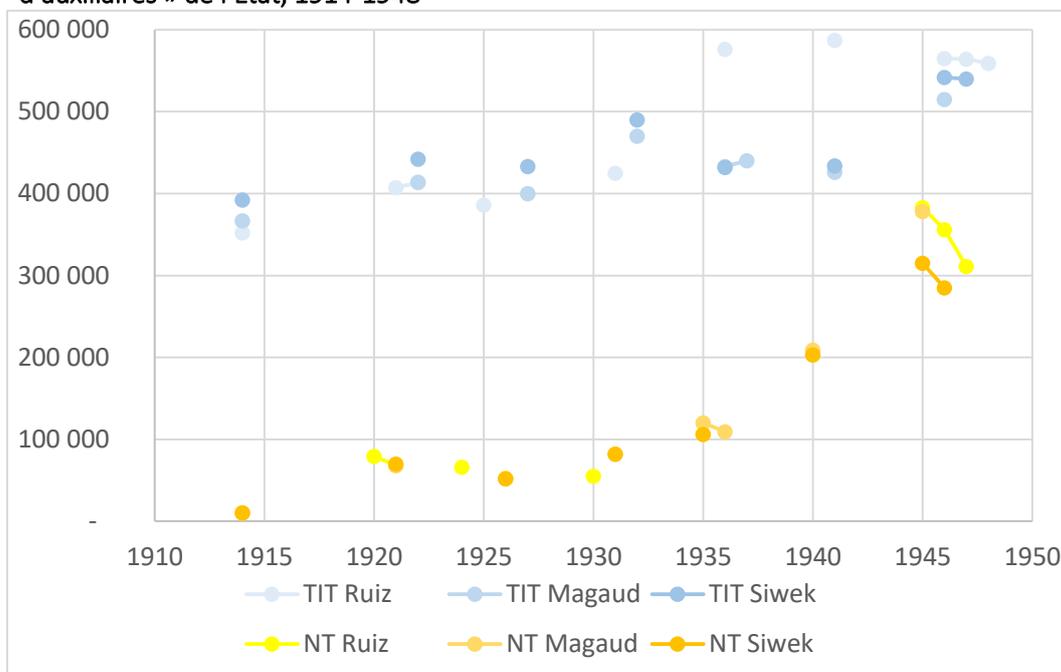
1850-1950 : des non-titulaires pour accroître ou réduire le volume de l'État durant et après les guerres

La période 1850-1950 se caractérise par une tendance générale à l'accroissement de l'emploi non-titulaire, « même si les plus fortes proportions furent observées au sein d'administrations qui avaient été pensées, dès leur création, comme temporaires. [...] L'obsession permanente de la maîtrise de la croissance des effectifs au cours des années

⁹³ Ces éléments permettent la reconstitution de l'« abstraction nombre d'agents non titulaires » sur un siècle : parce qu'elle est constituée de données correspondant à des définitions et des champs toujours différents, nous renvoyons ce qui relève d'un exercice de statistique fonction en annexe 2.

1900 à 1940 a sans conteste favorisé le recrutement d'agents dont le statut facilitait les licenciements en cas de mise en œuvre d'une politique de compression. Compte tenu de la faible rémunération des auxiliaires, il s'agissait aussi d'augmenter les effectifs à moindre coût. » (Ruiz, 2013, p. 691, et graphique n°6).

Graphique n°6. Évolution des abstractions « nombre de fonctionnaires » et « nombre d'auxiliaires » de l'État, 1914-1948



Sources : Ruiz, 2013 ; Magaud, 1974 ; Siwek-Pouydesseau, 1976

L'accroissement du nombre d'agents non titulaires au début du XXe siècle est d'abord une réponse aux désordres consécutifs à la mobilisation, mais aussi à l'extension des attributions de l'État du fait de la guerre et de ses conséquences : entre 1915 et 1918, cette extension se traduit par une véritable « effervescence institutionnelle » (ministères et secrétariats d'état des régions libérées, des pensions de guerre, du ravitaillement...). Parce qu'ils ne correspondent pas à des attributions pérennes, ces nouveaux emplois ne sont pas créés sous une forme statutaire (*Ibid.*, p. 328). Entre 1914 et 1921, les effectifs de l'État (hors Alsace Lorraine) s'accroissent de 35% : 40% de ces nouveaux effectifs sont des agents non titulaires, et leur part au sein de l'État croît ainsi de 3% en 1914 à 12% en 1921. Après la guerre, une partie de ces agents temporaires est titularisée, mais la majorité est licenciée au terme d'importantes compressions de personnels destinées à réduire les dépenses de l'État (*Ibid.*, p. 334). En 1927, la part des agents non titulaires est ainsi revenue à 10% des effectifs.

Durant l'entre-deux guerres, le nombre d'agents de l'État augmente de façon modérée, la croissance portant à nouveau surtout sur les agents non-titulaires, dont la part atteint 16% en 1936 (*Ibid.*, p. 658). « L'augmentation des effectifs au cours des années 1930 avait principalement reposé sur la croissance des agents dont les rémunérations étaient les plus faibles – ce qui correspondait logiquement à la croissance de la proportion des auxiliaires

parmi les effectifs » (*Ibid.*, p. 496). Entre 1940 et 1944, les effectifs progressent rapidement, malgré l'affichage d'une volonté de réduction des effectifs, au motif d'un resserrement sur les missions régaliennes et d'une antienne récurrente : moins de fonctionnaires, mieux payés (*Ibid.*, p. 431)⁹⁴. La part des agents non titulaires est estimée à 26% en 1941, et s'établit à 40% au sortir de la guerre, en 1946 (*Ibid.*, p. 658) : « chaque augmentation des effectifs civils [coïncide] avec celle de la proportion d'auxiliaires (et inversement) » (*Ibid.*, p. 496). A nouveau, après-guerre, les politiques de compression de personnels concernent en priorité les agents non titulaires – mais elles s'associent cette fois-ci à une volonté d'épuration politique (*Ibid.*, p. 581).

Après la seconde guerre mondiale, le nombre d'agents non titulaires décroît rapidement, parce que les politiques de compression portent en priorité sur ces personnels (*Ibid.*, p. 658), mais aussi en raison des 50 000 titularisations organisées en trois ans, avant même le vote d'une première loi à cet effet – dont les décrets d'application n'ont jamais été publiés (*Ibid.* p. 631). Comme on le verra par la suite, la diminution du nombre d'agents non titulaires peut s'expliquer par ces phénomènes très différents que sont la titularisation (maintien dans la fonction publique sous un autre statut) ou le départ des effectifs (licenciement ou fin de contrat à durée déterminée) : en l'absence de données précises sur les flux entrants et sortants (recrutements et fins de contrat des agents non titulaires), il s'agit du principal écueil à l'interprétation de ces données de stock.

Des non-titulaires pour donner à l'État de la flexibilité à moindre coût dans les années 1970

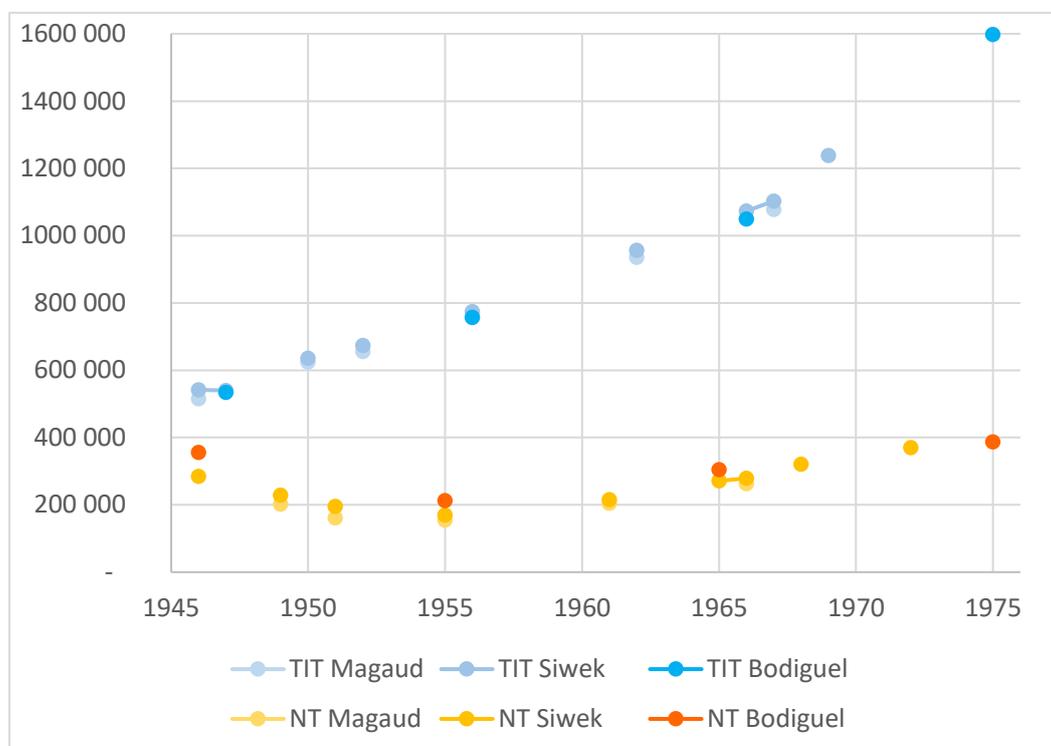
On observe la poursuite de la baisse du nombre d'agents non titulaires ébauchée par les données assemblées par Émilien Ruiz à travers les données publiées par Jacques Magaud et Jeanne Siwek-Pouydesseau (cf. graphique n°7). Au milieu des années 1950, on ne recense plus que 155 000 à 170 000 agents non titulaires au sein de l'État. Mais leur nombre s'accroît à nouveau très rapidement jusqu'à atteindre un nouveau pic d'environ 370 000 en 1973 : cette croissance s'explique par une augmentation rapide des besoins, en particulier au sein des ministères de l'Éducation nationale et de l'Enseignement supérieur d'une part, et des Postes et télécommunications d'autre part, qui rassemblent les deux tiers des agents non titulaires au début des années 1970⁹⁵ (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 35). A cette date, plus de 20% des agents de l'État sont non titulaires (*Ibid.*, p. 10). Mal défendus par les organisations syndicales, ils sont surtout toujours très mal payés : en

⁹⁴ Comme le souligne Emilien Ruiz dans ses travaux comme dans ses blogs, l'histoire permet de relativiser la nouveauté de certaines propositions politiques.

⁹⁵ C'est d'ailleurs dans ces ministères que s'ébauche une fronde sociale, reprise et amplifiée par les syndicats (FEN, CGT et CFDT) qui entraîne d'abord le recensement des agents non titulaires dans les ministères par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, en 1973, puis l'ouverture d'une discussion avec les syndicats en 1974, et l'élaboration d'un programme de travail en 1975 (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 61-64). Le plan de titularisation sera finalement voté en 1983, cf. partie 1.

1969, 73% des non titulaires sont rémunérés en dessous de l'indice 237 contre 20% des agents titulaires (*Ibid.*, p. 28).

Graphique n°7. Évolution des abstractions « nombre de fonctionnaires » et « nombre d'agents non titulaires », 1946-1976



Sources : Magaud, 1974 ; Siwek-Pouydesseau, 1976 ; Bodiguel, 1999

L'accroissement rapide des besoins en effectifs de l'État se heurte, dans les années 1960 et 1970, à des difficultés multiples : faible attractivité des concours de fonctionnaires (notamment en raison des limites d'âge, de diplôme, de nationalité), formalités de recrutement par concours assez longues (12 à 18 mois entre la vacance et la nomination), *Ibid.*, p. 36 et suivantes. A cela s'ajoutent des contraintes budgétaires : le ministère des finances refuse de créer de nouveaux emplois permanents, et le Parlement s'oppose de toutes les façons à la multiplication des fonctionnaires. Mais au-delà des raisons conjoncturelles et épisodes exceptionnels de l'histoire de l'État, la présence des agents non-titulaires au cœur de l'État répond à une contrainte structurelle engendrée par l'institutionnalisation des rapports sociaux, cf. partie 1. Les agents de cette « fonction publique bis » ou « parallèle » coûtent moins cher en salaire, en espérance de salaire (pas de droit à la carrière) et de pensions.

Trois moments se succèdent ainsi sur la période 1914-1975. Entre 1914 et 1945, le nombre d'agents non titulaires triple, jusqu'à se rapprocher du nombre de fonctionnaires qui connaît une croissance beaucoup plus limitée sur la période. Entre 1945 et 1955, l'effectif des agents non titulaires diminue au contraire très nettement, tandis que le nombre de fonctionnaires continue à augmenter. La croissance de ce dernier s'accélère fortement à

partir du milieu des années 1970, accompagné d'un mouvement à la hausse du nombre d'agents non titulaires.

La diversité des chiffres observés pour une même année illustre l'instabilité des périmètres d'observation dans les tableaux publiés : difficile de savoir si le champ des données couvre la France entière ou seulement la métropole, si le périmètre comprend seulement les ministères, les ministères et établissements publics, si La Poste et les enseignants des établissements privés sous contrats sont inclus... Or, on va voir que pour la période postérieure à 1980, champ et périmètre doivent absolument être maîtrisés pour caractériser les évolutions de l'emploi public.

4.2.2. Exploiter systématiquement les rapports annuels pour reconstituer des séries statistiques

Baisse des effectifs titulaires et non titulaires des ministères depuis les années 1980

La période 1975-1980 est la moins bien renseignée par les données publiées. Les séries reconstituées ne reprennent qu'en 1980, sur le champ des seuls ministères, à partir des données publiées dans le Rapport annuel, cf. graphique n°8⁹⁶. Les variations d'effectifs traduisent bien la combinaison de deux mouvements simultanés : baisses dues aux plans successifs de titularisation (Le Pors en 1983, Perben en 1996, Sapin en 2000, cf. partie 1)⁹⁷, et hausses issues de la persistance des pratiques de recours aux agents contractuels dans les administrations. Le nombre d'agents contractuels dans les ministères baisse ainsi au début des années 1980, avant de se stabiliser un peu au-dessus de 200 000 agents entre 1986 et 2002, date où il commence à s'effondrer pour atteindre environ 120 000 agents en 2006. S'ensuivent quelques années de hausse modérée, jusqu'à 125 000 environ, avant une nouvelle diminution. Entre 2005 et 2011, les taux d'accroissement des nombres de fonctionnaires et d'agents non titulaires sont négatifs, -21% pour les premiers, -27% pour les deuxièmes.

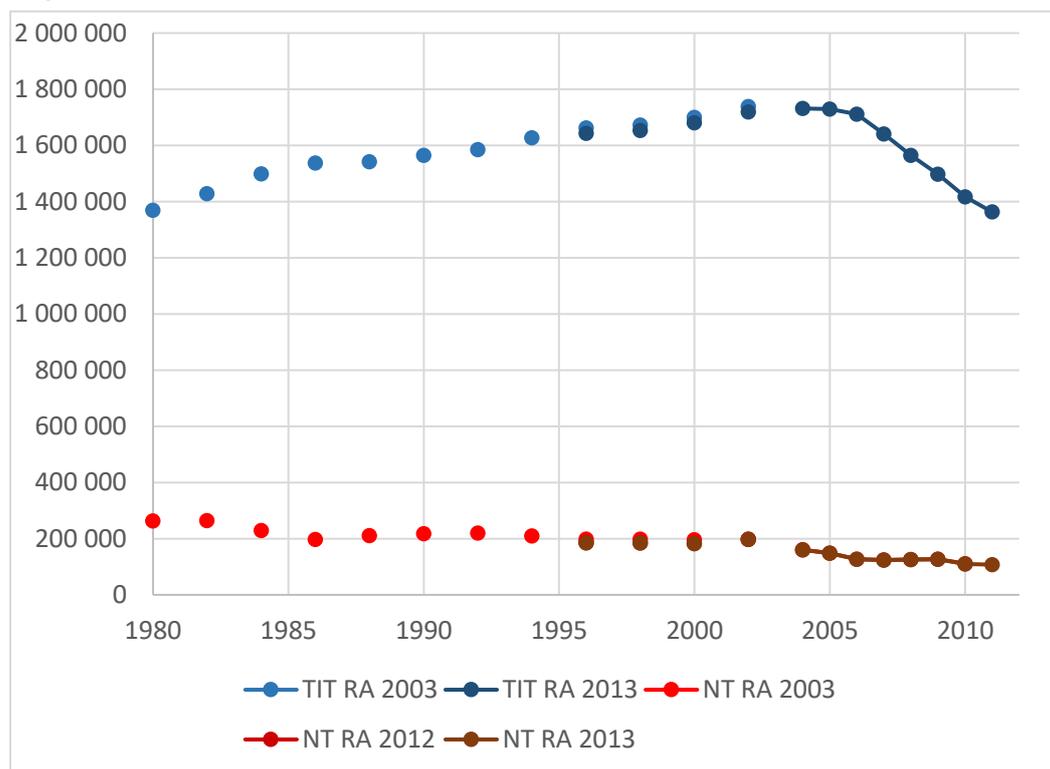
Sur le champ des ministères, les effectifs de fonctionnaires ont augmenté de 27% entre 1980 et 2002 ; 90% de ces nouveaux agents ont été recrutés par le ministère de l'Éducation nationale. Sur la même période de 20 ans, et sur le même champ, les effectifs d'agents non titulaires ont quant à eux diminué de 24% (Rapport de l'observatoire de l'emploi public, 2003, p. 84). Le commentaire de l'observatoire de l'emploi public associe l'évolution du nombre d'agents non titulaires sur la période 1980-2002 à l'effet de la loi du 13 juillet 1983 : en rendant obligatoire le recours aux fonctionnaires pour pourvoir les emplois civils permanents de l'État, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics administratifs, elle aurait entraîné un fort ralentissement des recrutements hors

⁹⁶ Pour faciliter la comparaison au sein du chapitre, on se limite ici aux effectifs de non titulaires stricto sensu, sans distinguer les catégories qui composent cet ensemble statistique.

⁹⁷ Cet effet est moins visible dans les établissements publics, sans doute en raison des critères d'éligibilité, ciblés sur des catégories d'agents assez précises.

statut (mais le rapport ne publie pas d'éléments chiffrés sur les flux entrants). « Entre 1982 et 1986, le nombre de non titulaires a diminué de 66 000 (-25%) pour s'établir à 197 000 agents, et pour remonter progressivement jusqu'en 1992 (220 000). De nouveaux plans de titularisation ont ramené dans la dernière période leur nombre à celui de 1986 » (Rapport de l'observatoire de l'emploi public, 2003, p. 84-85).

Graphique n°8. Évolution des abstractions « nombre de fonctionnaires » et « nombre d'agents non titulaires », 1980-2011



Sources : *Rapports annuels (RA) 2003, 2012 et 2013*

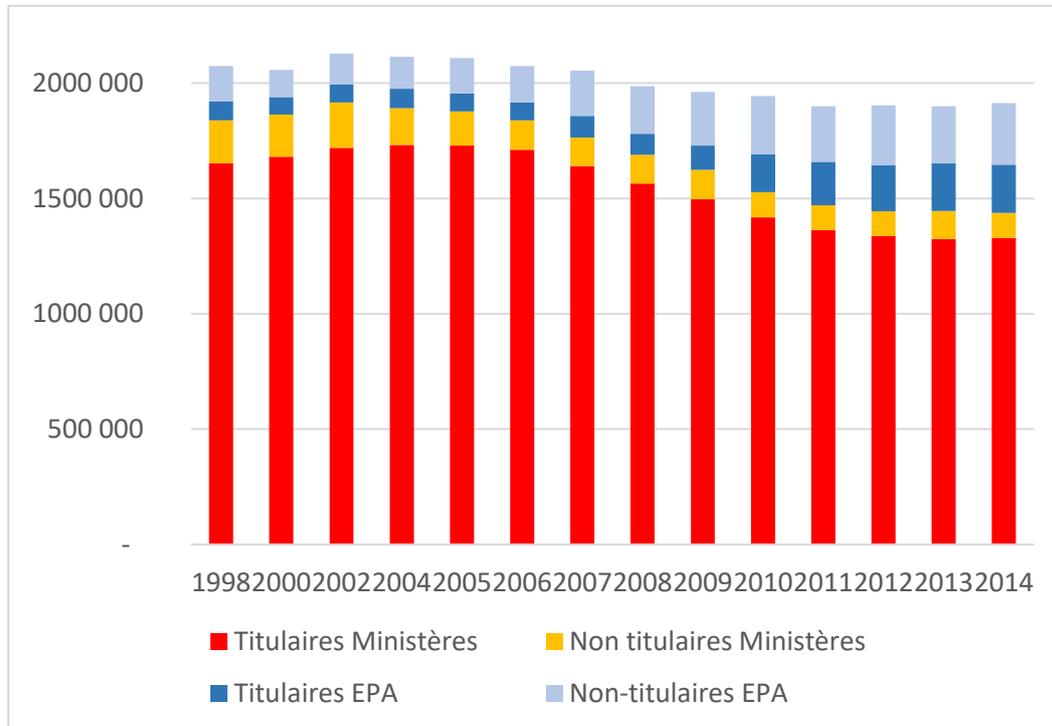
Cette vision à la baisse des effectifs de l'État doit être interprétée avec prudence compte tenu des périmètres de décompte : elle est en effet beaucoup moins nette si l'on considère les ministères avec leurs établissements publics.

Mais accroissement spectaculaire des effectifs titulaires et non titulaires dans les établissements publics de l'État

La baisse très nette de l'emploi, tous statuts confondus, sur le périmètre des ministères depuis les années 1990, s'accompagne en effet d'une forte augmentation des effectifs dans les établissements publics administratifs, cf. graphique n°9. On ne dispose malheureusement pas de données clairement identifiées sur les établissements publics avant la fin des années 1990, et il faut signaler que les effectifs de ces établissements ne sont pas systématiquement présentés par statut dans le rapport annuel : dans ce cas, j'ai dû calculer leur nombre en soustrayant les effectifs des tableaux présentant la distribution

par statut dans les ministères, à ceux présentant la distribution par statut sur le périmètre État complet (ministères + établissements publics).

Graphique n°9. Évolution des effectifs titulaires et non titulaires des ministères et établissements publics de l'État depuis 1998

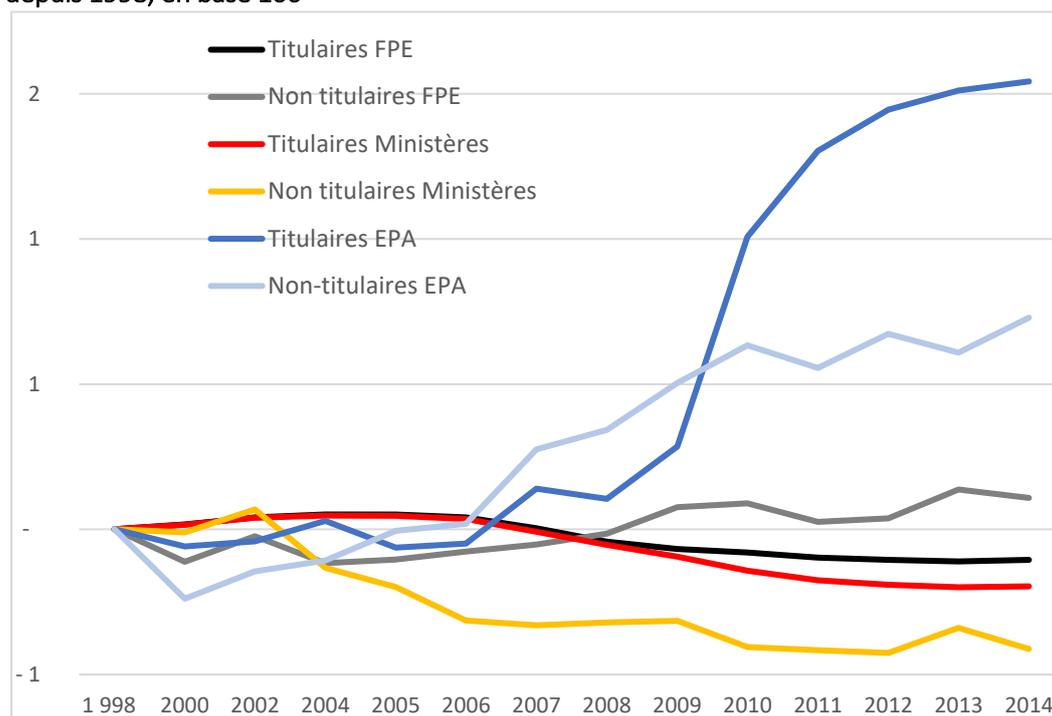


Sources : source fichier général des agents de l'État pour l'édition 2005-2006 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, système d'information sur les agents du service public pour l'édition 2013.

Le recours à la forme juridique de l'établissement public (ou d'autres types d'opérateurs) est très inégalement répandu parmi les ministères (cf. encadré n°11), mais il évolue de façon spectaculaire au gré des réformes structurelles et organisationnelles de l'État. Le graphique n°10 rend compte de la divergence des évolutions sur les deux champs : alors que les effectifs des ministères déclinent depuis 2006 (-16%) après avoir stagné pendant vingt ans, ceux des établissements publics augmentent de 70% entre 1984 et 2003, puis de 131% entre 2004 et 2010. Dans les ministères, les effectifs de fonctionnaires ont baissé de 18% entre 2002 et 2010, et ceux des agents non titulaires de 44%. Sur la même période, l'effectif des fonctionnaires des établissements publics a augmenté de 134% et celui des agents non titulaires de 97%. Les transferts de personnels du budget de l'État vers celui d'établissements publics⁹⁸ expliquent en grande partie ces évolutions à la hausse et à la baisse.

⁹⁸ Personnels de surveillance et assistants d'éducation vers les établissements publics locaux d'enseignement, attachés temporaires d'enseignement et de recherche vers les établissements publics à caractère scientifique, culturel ou professionnel (Universités).

Graphique n°10. Évolution comparée des effectifs de l'État, par statut et type d'employeur depuis 1998, en base 100



Sources : source fichier général des agents de l'État pour l'édition 2005-2006 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, système d'information sur les agents du service public pour l'édition 2013.

Encadré n°11. Les établissements publics des ministères

Sur les trente dernières années, en moyenne près d'un tiers des agents des ministères des Affaires étrangères, de la Culture et de l'Agriculture (tous trois de « petits » ministères en termes d'effectifs) ont été employés dans des établissements publics administratifs. Les ministères les plus importants (hors Défense), ont une répartition de leurs agents plus proche de la moyenne : 7 % des agents de l'Éducation nationale sont rémunérés par des établissements publics, 10 % de ceux de l'Équipement. Avant le changement de tutelle de Pôle emploi en 2008, la moitié des (faibles) effectifs du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, était employée par des établissements publics ; après le changement de tutelle, la part des effectifs du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi employés dans les établissements publics administratifs passe de 7% à 66% (rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, p. 35 et 38).

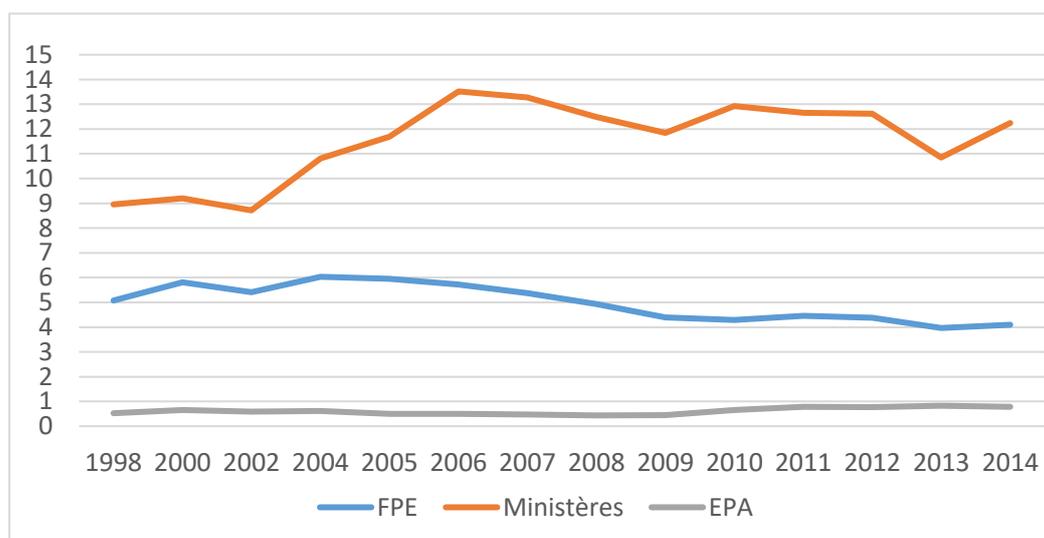
La Loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a par exemple entraîné le transfert de 16 000 agents du ministère de l'Éducation nationale dès 2007 vers des établissements publics administratifs, puis 4 300 en 2008 (rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, p. 38), et encore 29 000 en 2009 avec le passage de vingt universités aux pléines responsabilités et compétences en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. La baisse concerne les effectifs des corps des maîtres de conférences (-9 200) et des professeurs des universités (-6 300), qui se retrouvent *en partie* dans les universités (+7 100 et +4 000 respectivement pour chacun de ces corps), cf. rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011, p. 132. Dans ce cas comme dans d'autres (les agences régionales de santé en 2010), il s'agit donc principalement de *transferts* de personnels, et pas seulement de créations nettes d'emploi – qui peuvent tout de même se produire en parallèle.

Deux éléments importants sont à prendre en compte pour interpréter cette sur-représentation des agents non titulaires dans les établissements publics : un élément

comptable, et un élément juridique. « En premier lieu, le poids des non-titulaires des établissements publics administratifs est accru par le mode de comptabilisation des effectifs, qui surestime le nombre d'agents non-titulaires attribués aux établissements publics administratifs (uniquement ceux rémunérés sur le budget propre des établissements)⁹⁹. En second lieu, le développement des établissements publics administratifs 'dérogatoires' accroît la part relative des non-titulaires travaillant dans les établissements publics administratifs. Il s'agit d'établissements autorisés à déroger au principe selon lequel les emplois civils permanents de l'État sont occupés par des fonctionnaires. Dans ces établissements publics [...] aux missions particulières, le recrutement de personnels non titulaires, présentant une expertise spécifique, est explicitement prévu. [...] Les agents de ces établissements dits 'dérogatoires' relèvent généralement du droit public mais, dans certains cas, le recrutement de personnel de droit privé est autorisé. » (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008, p. 309).

Entre 1998 et 2014, le ratio titulaires / non titulaires a ainsi diminué de 5,1 à 4,1 dans l'ensemble de la fonction publique de l'État (taux d'accroissement négatif, -19%), mais cette agrégation masque deux réalités complètement différentes : dans les ministères, le ratio augmente de 9 à 12,2 (taux d'accroissement de +37%), tandis qu'il se maintient en dessous de 1 dans les établissements publics – même s'il augmente de 0,5 à 0,8, soit un taux d'accroissement de +47%.

Graphique n°11. Évolution du ratio titulaires / non titulaires dans la fonction publique de l'État depuis 1998



Source :

Le transfert d'une part croissante de l'activité et des agents de l'État à des « opérateurs » ou « agences », dont la particularité est d'être juridiquement autorisés à s'affranchir du statut pour employer des agents non titulaires atteste d'un mouvement de centrifugation. Christophe Nosbonne applique ce concept aux services publics européens, pour

⁹⁹ « En mode Lolf, il s'agit des personnels des opérateurs de l'État non décomptés dans le "plafond d'emplois" des ministères de tutelle. Dans de nombreux établissements publics administratifs, les subventions du ministère ou les ressources dégagées par des activités propres alimentent un budget qui finance uniquement du personnel d'appoint, donc, essentiellement, des non-titulaires. » (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010, p. 35 et 38)

caractériser la relégation en périphérie d'emplois correspondant à des activités considérées comme non essentielles, le cœur statutaire de l'État conservant les seuls emplois correspondant aux activités liées à la souveraineté, et les fonctions d'orientation des politiques publiques, cf. Nosbonne, 2013). De fait, de nombreux établissements publics prennent en charge les politiques publiques de santé, médicosociales, de développement durable ou encore les politiques culturelles, selon le double principe de spécialisation et d'autonomie de gestion. Ils assurent bien souvent des prestations de service, parfois industrialisés, et leurs recettes sont majoritairement constituées de taxes affectées – la faible part des recettes propres ne contribue ainsi pas à distinguer leurs missions de celles des administrations publiques. L'intérêt principal de cette forme juridique est une structure de gouvernance détachée de la hiérarchie ministérielle, dont le faible contrôle budgétaire et financier a entraîné la forte croissance des dépenses, en particulier de la masse salariale. L'accroissement des effectifs dans les établissements publics administratifs traduit à la fois le succès d'une nouvelle forme de gestion financière des ressources de l'État (la contractualisation), et la recherche un cadre plus souple de gestion des ressources humaines.

On assiste bien à une stratégie de fragmentation organisationnelle de l'État employeur, qui est à la fois une conséquence et un moteur du « démembrement » de l'administration, et qui accompagne en toute discrétion le redimensionnement de l'« État stratège » (Bezès, 2005-a). La centrifugation ne concerne ainsi pas seulement les activités considérées comme non régaliennes (ou non souveraines selon la lecture de Christophe Nosbonne), mais aussi les activités relevant de la mise en œuvre des politiques publiques.

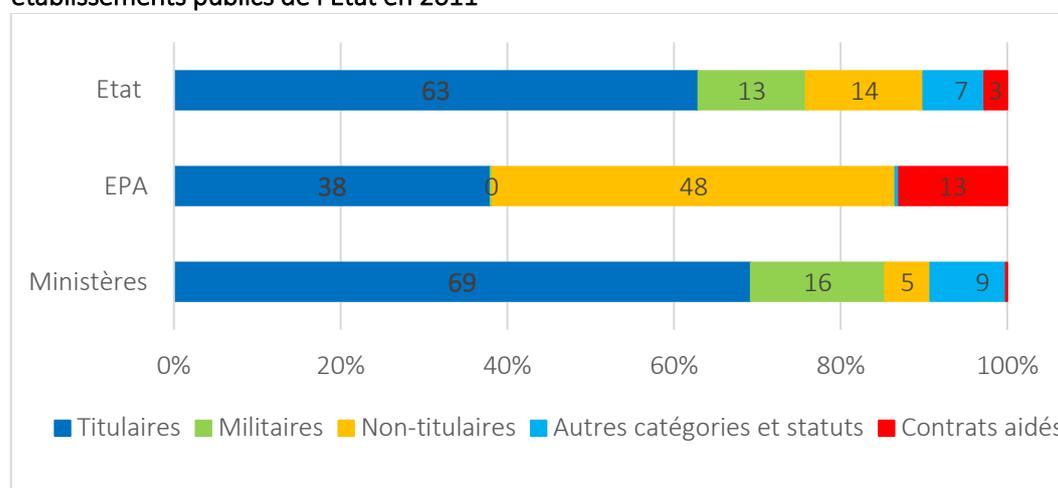
Comme la Grande-Bretagne qui a multiplié la création d'opérateurs et d'agences chargées de l'exécution et de la mise en œuvre des politiques publiques depuis les années 1980, la France mène depuis les années 1990 une discrète, mais très efficace, politique d'« agencification ». Cette évolution est surveillée de près par les inspections générales de l'État¹⁰⁰ mais largement ignorée par le grand public et la majorité des chercheurs. Les établissements publics apparaissent comme un outil de réforme « discret » (Bezès, 2005-b), parce que cet instrument juridique transforme le système d'emploi et la gestion de la main d'œuvre dans la fonction publique de l'État tout en évitant le conflit ouvert avec les représentants syndicaux. Notons que la France est allée beaucoup moins loin que la Grande Bretagne dans le rapprochement des conditions d'emploi des agents publics et salariés du secteur privé. Seuls les salariés des établissements publics à caractère industriel et commercial relèvent du droit privé, tandis que ceux des établissements publics administratifs relèvent du droit public.

¹⁰⁰ Celles-ci recensaient environ 1 200 opérateurs ou agences de l'État en 2012, dont les deux tiers étaient des établissements publics administratifs dotés d'une personnalité morale. Inspection générale des finances, 2012, L'État et ses agences, rapport n°2011-044-01 ; Contrôle général économique et financier, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, 2012, Rapport sur les dérogations accordées à certains établissements publics administratifs en matière de recrutement d'agents non titulaires.

Des stratégies différenciées de gestion de la main d'œuvre

La concentration des agents non titulaires dans les établissements publics administratifs s'est nettement accrue au cours des quinze dernières années : elle est passée de 36% en 1998 à 53% en 2006, puis 69% en 2010, contre une augmentation de 4 à 10% pour les fonctionnaires entre 1998 et 2010. Le graphique n°12 montre la situation connue la plus récente¹⁰¹ : en 2011, les fonctionnaires sont nettement minoritaires parmi les agents des établissements publics administratifs : 48% des agents y sont employés comme non titulaires, et 13% agents en contrat aidé. Par contraste, les agents non titulaires sont très nettement minoritaires dans les ministères, où ils représentent moins de 6% des agents, et les agents en contrat aidé y représentent moins de 1% du total.

Graphique n°12. Distribution des agents par statut d'emploi dans les ministères et les établissements publics de l'État en 2011



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques. Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2013, mise en forme par l'auteure. Champ : emplois principaux, tous statuts et situations d'emploi, y compris bénéficiaires de contrats aidés. France entière (hors COM et étranger).

Féminité et précarité se concentrent dans les établissements publics

Dans les ministères, la part des femmes n'est pas très différente parmi les titulaires et non titulaires (0,5 points d'écart, autour de 59%), sauf lorsque l'on exclut les enseignants. Hors enseignants, la part des femmes augmente un peu chez les non titulaires (62%), et diminue au contraire chez les agents titulaires (53%). La situation change radicalement dès lors que l'on considère l'emploi dans les établissements publics administratifs (tableau 12). La part des non titulaires augmente (logiquement) dans les effectifs à mesure que l'on s'éloigne du champ d'application du statut : elle passe de 46% dans les établissements publics non dérogatoires, à 86% dans les établissements dérogatoires, pour atteindre 99% dans les établissements soustraits au droit public.

¹⁰¹ Les dernières éditions du rapport annuel excluent les emplois aidés dans les tableaux présentant les effectifs de l'Etat par type d'établissement et par statut.

La part des femmes suit la même tendance à la hausse : elles représentent 53% dans les établissements les plus proches des ministères, 64% dans les établissements dérogatoires et jusqu'à 74% dans les établissements recrutant en droit privé. Quel que soit le type d'établissement, la part des femmes est toujours plus forte chez les non titulaires, l'écart atteignant 32% dans les établissements qui recrutent en droit privé (74% de femmes parmi les agents non titulaires contre 42% parmi les fonctionnaires). Sans doute ces écarts reflètent-ils des effets métiers, qualification ou position hiérarchique, la fonction publique n'étant pas prémunie contre les inégalités (Marry et *al.* 2015, Colmou, 1999), voire même tendant à renforcer certaines (Alber, 2013-a). Les tableaux du rapport annuel ne permettent pas de trancher dans un sens ou l'autre, faute de publier la distribution sexuée des agents des établissements par catégorie hiérarchique.

Tableau n°12. Agents des établissements publics administratifs de l'État : distribution par statut d'emploi, par sexe et par catégorie hiérarchique en 2014

Statut	Épa nationaux à recrutement de droit public non dérogatoires		Épa nationaux à recrutement de droit public dérogatoires		Épa nationaux à recrutement de droit privé	
	Effectif	% femmes	Effectif	% femmes	Effectif	% femmes
Fonctionnaires	195 099	49,0	13 346	54,3	29	37,9
Contractuels	174 810	57,5	92 218	67,3	12 585	74,7
Militaires et militaires volontaires	1 105	69,4	10	30,0		
Autres catégories et statuts	2 049	25,7	2 240	51,3	1 732	60,1
Total	373 063	52,9	107 814	65,3	14 346	72,8

Source : Système d'information sur les agents du service public, Insee. Traitement Direction générale de l'administration et de la fonction publique, département des études et des statistiques, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2013.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole + DOM (hors COM et étranger).

Épa nationaux à recrutement de droit public non dérogatoires, y compris les agents des établissements publics locaux d'enseignement (EPL) de l'Éducation nationale et les EPL de l'Enseignement agricole recrutés sur ressources propres, y compris les élèves fonctionnaires rémunérés durant leur formation (IRA, ÉNA, IUFM, École polytechnique, École nationale de la magistrature, etc.). Ne comprend pas les agents payés directement par l'État, notamment dans les établissements supérieurs d'enseignement (universités, par exemple).

Épa nationaux à recrutement de droit privé : Caisse nationale de Sécurité sociale (Acos, Cnamts, CNAF, Cnavts) et Centre d'études supérieures de la Sécurité sociale.

Dès lors que l'on distingue le type d'employeur pour identifier les espaces où se concentrent les agents contractuels de l'État, on découvre que les espaces les plus éloignés du champ d'application du statut sont aussi les plus féminisés. Ceci nous amène à ouvrir un nouveau champ de questionnement : les agents non titulaires auraient-ils des caractéristiques socio-démographiques différentes de celles des fonctionnaires ?

5. Trois questions empiriques : sexe, parcours, titularisations

5.1. Éléments de morphologie sociale des agents non titulaires

Qui sont les agents non titulaires de l'État ? Les travaux de Jeanne Siwek-Pouydesseau (1976) et Claire Bernard-Steindecker (1990) mettent en évidence deux caractéristiques constantes : les agents non titulaires sont plus souvent des femmes que les fonctionnaires, et sont bien plus jeunes – que l'on considère l'âge moyen ou la part des agents âgés de moins de trente ans. De 1956 à 1969, environ 55% des agents non titulaires sont de femmes, contre 45% des titulaires civils (Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 26)¹⁰². L'écart se réduit en 1975 (54% contre 49%, cf. Bernard-Steindecker, 1990) jusqu'à apparaître quasiment résorbé en 1994 (47,8% contre 47,4%, cf. Bodiguel, 1999, p. 60). Selon les mêmes sources, l'écart en matière d'âge est constant : 73% des auxiliaires ont moins de 30 ans contre 24% des fonctionnaires en 1969 ; 82% des non titulaires ont moins de 40 ans en 1975 ; en 1994, les agents non titulaires sont en moyenne âgés de 34 ans, contre 42 ans pour les fonctionnaires.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Si le rapport annuel est loin de contenir tous les éléments nécessaires pour différencier les morphologies sociales des agents non titulaires et des fonctionnaires, il va nous permettre de préciser si ces deux distinctions démographiques ont perduré dans la fonction publique de l'État, et si elles s'observent aussi dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière.

5.1.1. Plus de femmes parmi les agents non-titulaires que parmi les fonctionnaires ? Une épineuse question empirique

En 2013, 26% des femmes et 14% des hommes travaillaient dans les fonctions publiques (Minni, 2015). L'attraction exercée par ce secteur sur les femmes se mesure d'ailleurs dès la sortie du système éducatif : les jeunes femmes sont deux fois plus nombreuses que les jeunes hommes à démarrer leur vie active dans la fonction publique (Di Paola, Moullet, 2003 ; Idmachiche, 2010 ; Joseph, Recotillet, 2010)¹⁰³. En 2014, elles représentent 63% des effectifs des trois fonctions publiques (contre 46% dans le secteur privé), et cette part varie entre 55% dans la fonction publique de l'État (militaires compris), 61% dans la fonction publique territoriale et 78% dans la fonction hospitalière. Cette sur-

¹⁰² A la fin des années 1960, les catégories d'agents non titulaires les plus précaires sont aussi les plus féminisées : 59% des auxiliaires sont des femmes, mais 51% des contractuels, vacataires et temporaires.

¹⁰³ Le phénomène s'accroît dans le temps, puisqu'au milieu des années 1990, 23% des hommes et 30% des femmes en emploi un an après la fin de leurs études commencent leur carrière dans les fonctions publiques (Audier, 1997, p. 142).

représentation a une histoire (cf. encadré n°12). Elle n'est en outre pas gage de parité : dans la fonction publique comme ailleurs, les femmes sont concentrées dans certains secteurs, et elles se heurtent à un plafond de verre qui résiste aux incitations politiques (Marry et *al.*, 2015). Cette féminisation massive concerne-t-elle tous les statuts, les titulaires comme les contractuels, ou le sexe a-t-il au contraire un effet sur le statut d'emploi dans la fonction publique ?

Encadré n°12. Histoire des femmes dans l'administration

Entrées dès le XIXe siècle dans les établissements d'enseignement pour filles et dans les prisons pour femmes, notamment comme inspectrices (Clark, 2000), les femmes étaient déjà nombreuses au début du XXe siècle dans les Postes (dans les fonctions subalternes mais aussi comme cheffes de bureau¹⁰⁴) ou dans les musées (comme conférencières, cf. Peyrin, 2008). En 1896, elles représentaient environ 18% des effectifs de l'État (Ruiz, 2013, p. 149). Il leur a fallu pour cela surmonter ou contourner l'exclusion dont elles faisaient l'objet en droit, et l'hostilité constante des hommes qui voient en elles une concurrence déloyale (Azimi, 2013). Dans les ministères, les femmes ont en effet d'abord occupé des postes d'auxiliaires, mal payés et précaires (Thuillier, 1987).

A partir de 1900, les mutations techniques et organisationnelles entraînent le recrutement massif d'employés d'État, dont une part grandissante de femmes (Gardey, 2001), qui rencontrent (à nouveau) « l'hostilité des employés de bureau du bas de l'échelle » (Thomas, 1995, p. 66). « En 1913, neuf ministères sur douze ont un cadre de dames dactylographes » (Azimi, 2013, p. 25). Les femmes accédant peu à peu aux études supérieures, une première candidate se présente au concours de rédacteur en 1911 – elle y échoue, mais la voie s'ouvre dans la décennie qui suit. Le principe d'égalité de traitement est acquis en 1928, mais certains ministères résistent en fixant des quotas féminins, voire en leur interdisant le concours (Thomas, 1995 ; Azimi, 2013). « La 'révolution féminine des bureaux' [...] se poursuit dans les années 1920-1930, connaît une éclipse passagère sous le régime de Vichy, trouve enfin sa voie d'avenir avec les femmes résistantes et bientôt conquérantes de leurs droits politiques et civiques » (Azimi, 2013, p. 5). En 1947, les femmes représentent 36% des effectifs de l'État : 32% des titulaires, et 43% des agents non titulaires (Ruiz, 2013, p. 669) - leur part reste stable jusqu'en 1961.

Poursuivre l'histoire des femmes après la seconde guerre mondiale nécessite d'en réunir les jalons épars, au fil de monographies consacrées à la féminisation des groupes professionnels (Pruvost, 2007 ; Boigeol, 1993) ou aux parcours professionnels dans les administrations comme La Poste, par exemple (Join-Lambert, 2001 ; Cartier, 2003). Dans les années 1980, d'importantes mesures politiques et législatives améliorent « la condition des femmes » : suppression de la notion d'emploi réservé par nature aux hommes ou aux femmes sauf condition déterminante pour l'exercice des fonctions, restriction du nombre de corps pouvant faire l'objet d'un recrutement distinct, mais aussi amélioration des protections et droits relatifs à la grossesse, au congé parental, au travail à temps partiel... (Siwek-Pouydesseau, 2011, p. 576). Depuis 2000, l'objectif d'égalité vise les niveaux

¹⁰⁴ Prolifique, l'histoire de La Poste fait une large place aux femmes : depuis les dames employées aux responsables de bureau en milieu rural sous l'Ancien Régime (Bouvier, 1930 ; Bachrach, 1984), La Poste demeure un « vrai laboratoire de la 'féminisation' » (Azimi, 2013, p. 8). Les dames des Postes se sont distinguées dès 1909 par une grève en faveur de l'amélioration de leur statut et de leurs conditions de travail, puis une autre en 1929 pour l'intégration des dames employées dans le cadre des commis (Bertho, 1981).

supérieurs de l'État (Colmou, 1999 ; Guégot, 2011)¹⁰⁵, sans pour l'instant réussir à vaincre le plafond de verre dans les administrations (Marry et *al.*, 2015).

Plusieurs travaux économiques ont récemment cherché à expliquer la sur-représentation des femmes dans les fonctions publiques, parfois dans le secteur public. Mathieu Narcy, Joseph Lanfranchi et Dominique Meurs ont par exemple montré que les femmes ont intérêt à travailler dans la fonction publique car l'écart salarial y est en leur faveur (Narcy, Lanfranchi et Meurs, 2009) L'exploitation des données de l'enquête Famille et employeur ne leur a en revanche pas permis de valider leurs deux autres hypothèses : si les « motivations pro-sociales » sont l'un des principaux déterminants pour le choix du secteur, les femmes ne se distinguent pas des hommes de ce point de vue. Enfin, les pratiques de conciliation vie familiale et vie professionnelle qui caractérisent le secteur public plutôt que les secteurs associatifs et marchands peuvent être interprétées comme facteur d'attraction des travailleuses ou comme conséquence de leur sur-représentation (Narcy, Lanfranchi et Meurs, 2009, p. 23).

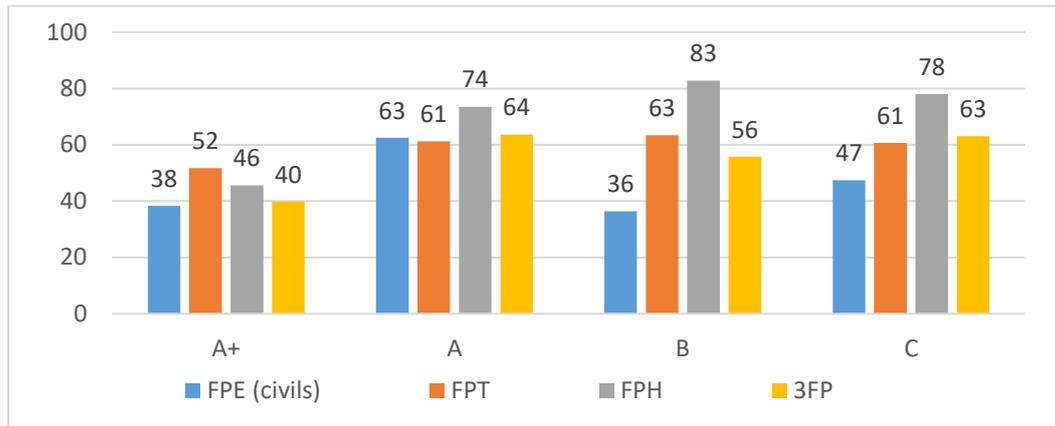
Dans une approche complémentaire, Vanessa di Paola et Stéphanie Moullet (2009) mettent en évidence l'existence d'un « consentement à payer » féminin pour travailler dans le secteur public : les jeunes femmes se forment « au-delà du niveau normalement requis » pour augmenter leurs chances de devenir fonctionnaires, « sans exprimer d'insatisfaction relative au décalage qui en découle » (di Paola et Moullet, 2009, p. 47). Par ailleurs, « les jeunes femmes accèdent plus rapidement que les jeunes hommes après leur sortie de formation initiale au statut de fonctionnaire » (Di Paola, Moullet, 2009, p. 47).

5.1.2. Quelques constats pour commencer

L'inégale distribution des femmes et des hommes par catégorie hiérarchique diffère d'une fonction publique à l'autre (graphique n°13). Dans la fonction publique de l'État, les femmes sont très nettement sous-représentées en catégorie A+ et B, un peu moins en C, et sur-représentées en catégorie A. La fonction publique de l'État se distingue d'ailleurs par les plus faibles parts de femmes en catégorie A+, mais aussi en catégories B et C – toujours en dessous en 50%. Dans la fonction publique territoriale, la part des femmes dans chaque catégorie est au contraire très proche de leur part dans l'ensemble, sauf pour la catégorie A+ où elles sont sous-représentées (52% contre 61%), alors que c'est la seule fonction publique dans laquelle leur part dépasse 50% en A+. Dans la fonction publique hospitalière, la catégorie C est la seule dans laquelle la part des femmes soit équivalente à celle observée dans l'ensemble : les femmes sont un peu sous-représentées en catégorie A (74% contre 78%) et beaucoup en catégorie A+ (46%), et elles sont un peu sur-représentées en catégorie B (83% contre 78%).

¹⁰⁵ Un comité de pilotage pour l'égalité d'accès aux emplois supérieurs a fonctionné de 2000 à 2005 (Milewski, 2004 et 2011).

Graphique n°13. Part des femmes par catégorie hiérarchique dans chaque fonction publique en 2014, en %



Source : Système d'information sur les agents du service public, Insee. Traitement Direction générale de l'administration et de la fonction publique - département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Mise en forme par l'auteur.

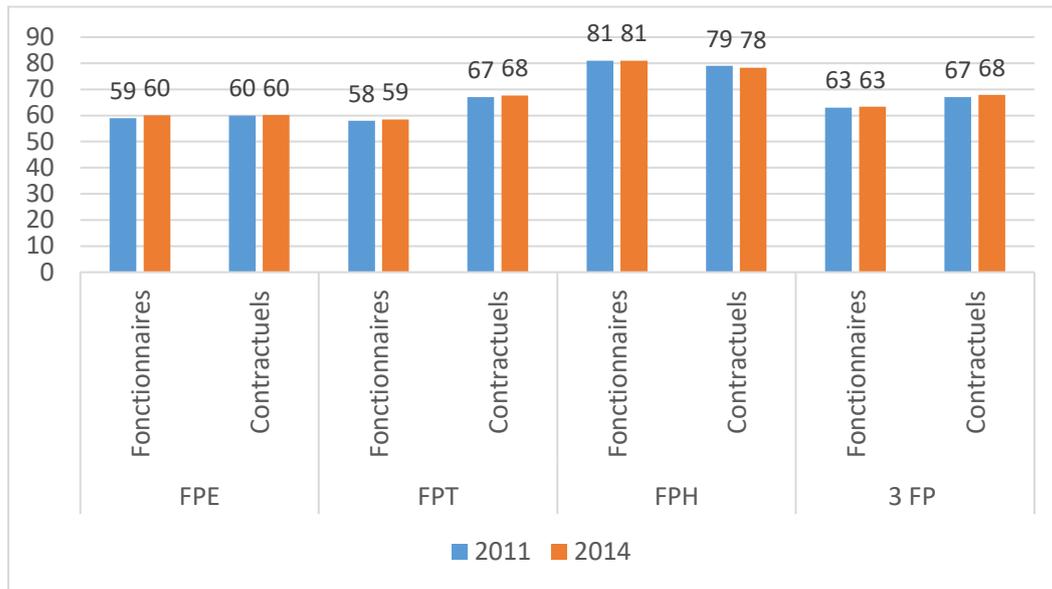
Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Note : La qualité de la catégorie hiérarchique doit faire l'objet d'améliorations dans Siasp, en particulier pour les contractuels.

À la recherche de spécificités de genre selon le statut

Alors qu'elle figurait clairement sous forme de tableau dans le rapport annuel 2013, la répartition des agents des trois fonctions publiques par statut et par sexe n'est plus disponible dans les dernières éditions (2015 et 2016). On peut cependant conforter et actualiser ce constat en extrayant des données d'un tableau présentant la part des femmes dans chaque catégorie hiérarchique, par statut, dans le rapport annuel 2016, cf. graphique n°14. Sur le champ des trois fonctions publiques, en 2014, les femmes sont sur-représentées parmi les agents non titulaires : elles composent 68% de cette catégorie contre 63% de celle des fonctionnaires. Dans les fonctions publiques d'État et hospitalière, la part des femmes est très proche dans les deux statuts, mais elle diffère plus nettement dans la fonction publique territoriale, où 68% des agents non titulaires sont des femmes, contre 59% des fonctionnaires.

Graphique n°14. Part des femmes par statut dans chaque fonction publique en 2011 et 2014, en %

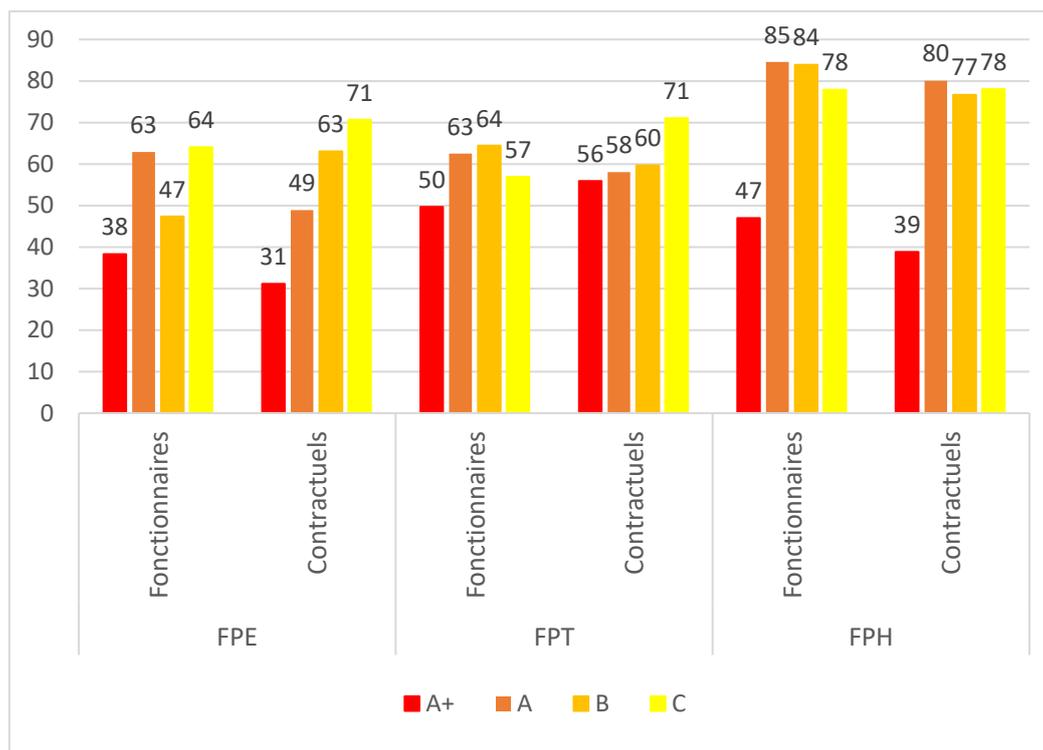


Source : Système d'information sur les agents du service public, Insee. Traitement Direction générale de l'administration et de la fonction publique - département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Mise en forme par l'auteur.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Si l'on décompose l'approche par sexe et par statut par catégorie hiérarchique, on constate que la catégorie A+ est moins féminisée dans la population des agents non titulaires que dans celle des fonctionnaires dans les fonctions publiques d'État et hospitalières ; c'est l'inverse dans la fonction publique territoriale, où la part des femmes en catégorie A+ est supérieure dans la population des non titulaires à celle qu'on observe dans la population des fonctionnaires. La part des femmes en catégorie A est systématiquement plus faible dans la population des non titulaires, dans toutes les fonctions publiques – c'est dans l'État que l'écart est le plus important : 63% de femmes en catégorie A parmi les fonctionnaires contre 49% parmi les non titulaires. En catégorie B, la part des femmes est supérieure chez les agents non titulaires dans la fonction publique de l'État, mais inférieure dans les deux autres. La féminisation de la catégorie C n'est enfin pas différenciée par le statut dans la fonction publique hospitalière, mais elle est en revanche plus prononcée parmi les non titulaires de la fonction publique de l'État (71% contre 64%), et beaucoup plus prononcée parmi les non titulaires de la fonction publique territoriale : la part des femmes dans la catégorie C y atteint 71% chez les non titulaires, contre 57% chez les titulaires.

Graphique n°15. Part de femmes dans chaque catégorie hiérarchique, par statut et par fonction publique, en %



Source : Système d'information sur les agents du service public, Insee. Traitement Direction générale de l'administration et de la fonction publique - département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Mise en forme par l'auteur.

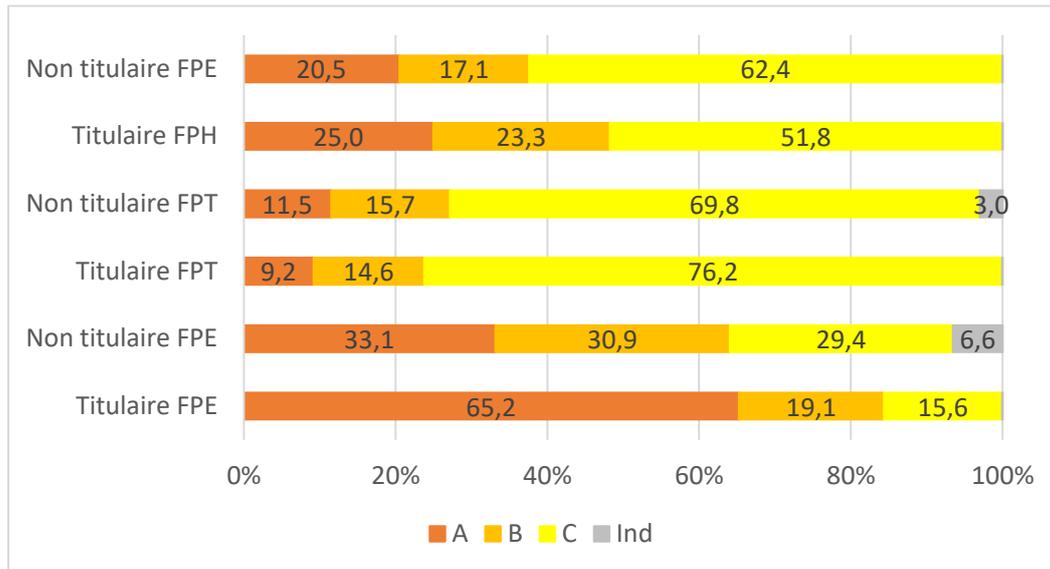
Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Encadré n°13. La catégorie hiérarchique, une information à considérer avec précaution pour les agents non titulaires

Les éditions successives du Rapport annuel présentent des distributions d'effectifs d'agents titulaires et non titulaires par catégorie hiérarchique, et commentent l'écart entre ces distributions. Jusqu'en 2011, la part d'agents non titulaires pour laquelle l'information n'est pas disponible variait cependant entre 5% et 22% (alors qu'elle était généralement exhaustive pour les agents titulaires. D'une part, cette assignation d'une catégorie hiérarchique n'a de sens qu'en référence à un motif de dérogation législatif précis (auquel cas, un contournement de la loi conduira l'administration à classer l'agent dans la catégorie qui l'arrange pour respecter un éventuel contrôle de légalité). D'autre part, elle n'a de sens qu'en se référant à une éventuelle grille salariale dans laquelle serait positionné l'agent au moment de son recrutement - sauf que ces grilles n'existent pas dans toutes les administrations. En outre, les travaux méthodologiques de l'Insee sur Siasp ont montré que le classement par catégorie hiérarchique variait aussi considérablement selon les systèmes d'information pour les agents non titulaires : dans le fichier des agents de l'État, 11% des agents non titulaires étaient classés en catégorie C ; ils sont 28% dans Siasp la même année.

Pour autant, la qualité de cette variable s'est nettement améliorée, comme le montre le graphique suivant : la part des non titulaires sans catégorie déterminée est inférieure à 7% dans la fonction publique de l'État, et seulement de 3% dans la fonction publique territoriale.

Graphique n°16. Répartition des agents titulaires et non titulaires de chaque fonction publique par catégorie hiérarchique en 2014, en %



Source : Système d'information sur les agents du service public, Insee. Traitement Direction générale de l'administration et de la fonction publique - département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Mise en forme par l'auteure.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

5.1.3. Les agents non-titulaires sont en moyenne sept ans plus jeunes que les fonctionnaires

En moyenne, les agents non titulaires sont plus jeunes que les titulaires dans les trois fonctions publiques (graphique n°19 et tableau n°13). Dans l'ensemble des trois fonctions publiques, les agents non titulaires sont en moyenne sept ans plus jeunes que les titulaires (37,6 ans contre 44,8 ans), et l'écart est plus marqué chez les hommes (7,8 années) que chez les femmes (6,8 années).

Tableau n°13. Ecart d'âge moyen entre fonctionnaires et contractuels par fonction publique et par sexe, en 2014

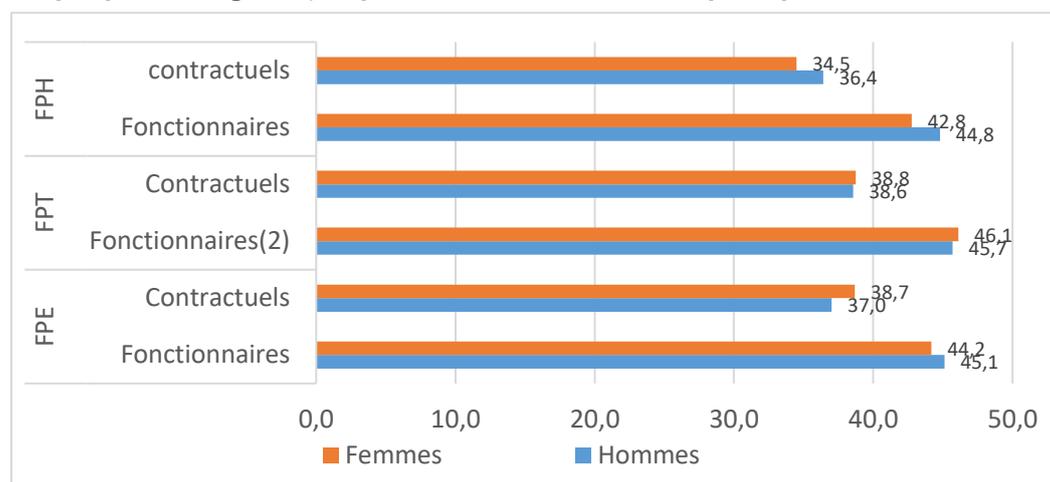
	Hommes	Femmes	Ensemble
Fonction publique de l'État	8,1	5,5	6,5
Fonction publique territoriale	7,2	7,4	7,3
Fonction publique hospitalière	7,8	6,8	7,2
Ensemble	7,8	6,8	7,2

Source : Système d'information sur les agents du service public, Insee. Traitement Direction générale de l'administration et de la fonction publique - département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Mise en forme et calculs par l'auteure.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

L'écart entre statuts est particulièrement marqué parmi les moins de trente ans : 8% des fonctionnaires et 33% des agents non titulaires sont dans cette tranche d'âge. Parmi les agents non titulaires, les moins de trente ans représentent même 38% des hommes contre 29% des femmes. A l'autre extrême, 33% des fonctionnaires ont 50 ans et plus, contre 20% des non titulaires, et les écarts entre sexes sont très faibles. Il n'est pas évident d'interpréter cette jeunesse relative des agents non titulaires. Elle traduit certainement la faible ancienneté de cette population dans un statut temporaire par définition. La faible ancienneté elle-même peut provenir d'un taux d'accès important à l'emploi titulaire par la voie des concours de droit commun ou des concours réservés ou d'un *turn over* de ces emplois (entraîné par le non renouvellement des contrats). Elle peut aussi bien sûr résulter de la combinaison de ces deux facteurs. On trouve une autre interprétation dans l'une des éditions anciennes du rapport annuel : ces pyramides des âges divergentes pourraient aussi refléter « une temporalité des recrutements et des départs définitifs différenciée selon le statut » (Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010 p. 48).

Graphique n°17. Age moyen par sexe, statut et fonction publique en 2014



Source : Système d'information sur les agents du service public, Insee. Traitement Direction générale de l'administration et de la fonction publique - département des études, des statistiques et des systèmes d'information. Mise en forme par l'auteure.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Encadré n°14. Comme dans le privé, contrat court et temps partiel vont de concert

Le texte de Jean-Luc Bodiguel nous apprend qu'en 1994, le temps partiel était beaucoup plus répandu parmi les non titulaires : il concerne 21% des hommes et 38% des femmes contre 1% des hommes et 14% des femmes chez les fonctionnaires (Bodiguel, 1999, p. 62). Cette tendance se confirme aujourd'hui dans les trois fonctions publiques, comme le montre le tableau n°14. 11,3% des fonctionnaires de l'État sont à temps partiel, contre 38,6% des contractuels. Les taux sont plus élevés dans la fonction publique territoriale : 20,2% des fonctionnaires y sont à temps partiel, contre la moitié des contractuels (50,8%). Par contraste, l'écart entre les deux statuts est particulièrement faible dans la fonction publique hospitalière, où on observe le taux de temps partiel le plus élevé pour les fonctionnaires (21,7%), et le plus bas pour les contractuels (25,5%).

Ce cumul des écarts à la norme du contrat stable à temps plein n'est pas étonnant, dans la mesure où il est fréquent et bien documenté dans le secteur privé (cf. notamment Maruani, 2000). Il ne doit cependant pas faire l'objet de surinterprétations hâtives : par dérogation, les postes permanents à temps incomplet sont occupés par des agents non titulaires dans les trois fonctions publiques depuis l'édifice statutaire des années 1980¹⁰⁶. Ce sont donc ces dispositions législatives qui organisent le recrutement des contractuels sur des emplois partiels. Le rapport annuel ne présentant pas de données plus détaillées, il est difficile d'approfondir ce sujet sans disposer de données individuelles pour faire de l'analyse multivariée.

Tableau n°14. Part des agents à temps partiel, par statut et par fonction publique, en %

	Fonctionnaires	Contractuels
Fonction publique de l'État	11,3	38,6
Fonction publique territoriale	20,2	50,8
Fonction publique hospitalière	21,7	25,5

Source : rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2016

Les éléments morphologiques rassemblés ici montrent la constance de la jeunesse des agents non titulaires, relativement aux fonctionnaires. Cet écart est difficile à interpréter puisque si la relation d'emploi des contractuels est par définition temporaire, rien n'oblige en principe les employeurs publics à recruter uniquement des jeunes gens pour occuper ces postes. Dans le secteur privé, la principale explication de la jeunesse des agents en contrat à durée déterminée est le caractère transitoire de cette forme d'emploi, qui ne constitue qu'une étape vers l'insertion durable. Qu'en est-il dans les fonctions publiques ? Que deviennent les agents non titulaires après quelques mois, quelques années d'activité dans la fonction publique ? Pour répondre à ces questions, nous allons quitter le rapport annuel sur l'état de la fonction publique pour nous intéresser à des données et des enquêtes longitudinales produites par la statistique publique – et en général uniquement exploitées par l'Insee à ce jour. Les dispositions juridiques spécifiques au droit public nous permettent de faire quelques hypothèses. On pourrait d'abord penser que la généralisation du contrat à durée indéterminée de droit public va entraîner un « vieillissement » de la population des contractuels. En complément, on peut imaginer observer des situations de maintien dans l'emploi à durée déterminée sur la période maximale autorisée par la loi, soit six ans. On peut enfin imaginer observer l'effet des plans d'accès à l'emploi titulaire, sur les années de mises en œuvre des quatre dernières lois (1983, 1996 et 2001 et 2012).

¹⁰⁶ A contrario, le décret de 1986 restreignait considérablement l'accès des agents non titulaires au temps partiel, et il a fallu attendre la réécriture de 2014 pour autoriser le temps partiel de droit dans certaines conditions – notamment pour la naissance de chaque enfant, cf. partie I.

5.2. L'apport des données longitudinales

Les sources statistiques produites par l'Insee renseignent sur le devenir des agents non titulaires de deux façons différentes. La première consiste à appairer des fichiers correspondant à des années différentes – consécutives ou non – pour retrouver les mêmes agents. La deuxième consiste à suivre les parcours sur longue durée, en exploitant des données longitudinales, sous la forme d'un panel (panel d'agents civils de l'État 1978-2005)¹⁰⁷ ou d'une enquête rétrospective sur les agents de l'État 2010. Si la première approche présente l'avantage d'aborder les trois fonctions publiques, la deuxième permet d'allonger la durée d'observation sur longue période.

5.2.1. Le suivi des agents à un an brouille à nouveau les contours de la catégorie « agents non titulaires »

L'appariement par l'Insee des données annuelles issues du système d'information sur les agents du service public permet de retrouver les mêmes agents d'une année à l'autre, pour estimer les mobilités¹⁰⁸. Le tableau n°15 présente la part des agents ayant changé de statut entre 2010 et 2011 (parmi ceux présents les deux années), dans chaque fonction publique, selon le statut occupé en 2010. Dans les trois fonctions publiques, les changements de statuts sont assez faibles pour les titulaires (moins de 1%), les militaires (1,2%) et les « autres catégories et statuts » (2,2%). Les changements de statut concernent en fait principalement les agents non titulaires et les bénéficiaires de contrats aidés : sur le champ des trois fonctions publiques, un agent non titulaire sur sept et un emploi aidé sur quatre ont ainsi changé de statut d'une année à l'autre. Les proportions concernées varient cependant d'une fonction publique à l'autre : c'est dans la fonction publique hospitalière, puis dans la fonction publique territoriale que les mobilités sont les plus fréquentes pour ces deux catégories statutaires. La part d'agents non titulaires ayant changé de statut l'année suivante varie entre 12,4% sur le champ de l'État, 13,9% sur le champ territorial, et atteint 17,7% sur le champ hospitalier. Les écarts sont plus importants pour les emplois aidés, allant de 14,3% sur le champ de l'État à 29,2% sur le champ territorial, et même 39,2% sur le champ hospitalier.

¹⁰⁷ Le champ comprend les agents civils des ministères, et exclut les établissements publics nationaux (dans lesquels la part d'agents non titulaires est très largement supérieure à celle observée dans les ministères), l'enseignement privé sous contrat, et les Postes et télécommunications.

¹⁰⁸ En théorie, on devrait aussi pouvoir estimer des taux de maintien dans la fonction publique, mais ni le rapport annuel ni les publications ad hoc ne donnent cette information. J'ai essayé de la reconstituer en confrontant le nombre d'agents recensés dans chaque catégorie statutaire pour l'année 2010 avec le nombre d'agents présents dans le fichier les deux années, mais le deuxième nombre est bien souvent supérieur au premier – ce qui n'est pas vraiment logique...

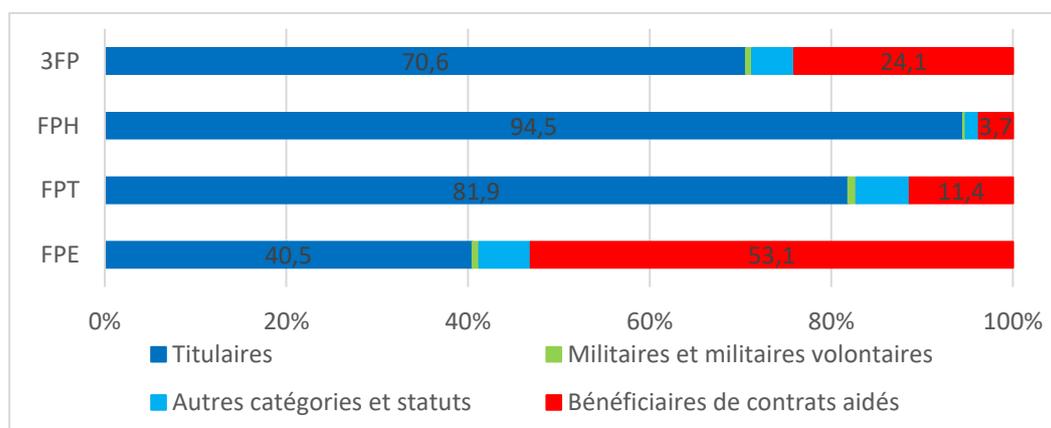
Tableau n°15. Part des agents ayant connu un changement de statut entre 2010 et 2011, en %

	FPE	FPT	FPH	Ensemble
Titulaires	0,5	1,1	0,4	0,7
Militaires et militaires volontaires	1,2			1,2
Non-titulaires	12,4	13,9	17,7	14,1
Autres catégories et statuts	1,1	5,9	2,1	2,2
Bénéficiaires de contrats aidés	14,3	29,2	39,2	24,8
Total	2,7	4,8	4,4	3,8

Source : Système d'information sur les agents du service public, Insee. Traitement Direction générale de l'administration et de la fonction publique, département des études et des statistiques. Champ: salariés des trois versants de la fonction publique présents dans un emploi principal en 2010 et en 2011 (avec identifiant valide), tous statuts et situations d'emploi, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

Que deviennent les agents non titulaires qui ont changé de statut, parmi ceux qui étaient présents les deux années consécutives ? Lorsque l'on considère les trois fonctions publiques ensemble, plus des deux tiers d'entre eux sont devenus titulaires (et 5% font désormais partie des « autres catégories et statuts »), mais un quart d'entre eux est devenu emploi aidé, cf. graphique 18. On voit ainsi se dessiner deux voies d'avenir opposées : devenir titulaire correspond à une stabilisation, tandis que passer en emploi aidé correspond plutôt à une forme de maintien dans l'instabilité, voire de précarisation – les emplois aidés n'ouvrant pas accès à la cédésation, contrairement à l'emploi non titulaire. Du point de vue de ces deux voies, les trois fonctions publiques se distinguent très nettement : la part d'agents titularisés varie ainsi entre 40,5% dans la fonction publique de l'État à 81,9% dans la fonction publique territoriale, et même 94,5% dans l'hospitalière. A l'opposé, le devenir le plus probable des agents non titulaires de l'État ayant changé de statut entre 2010 et 2011 est de passer en emploi aidé, ce qui concerne un peu plus d'une moitié d'entre eux (53%).

Graphique n°18. Devenir en 2011 des non titulaires présents en 2010 ayant changé de statut d'une année à l'autre

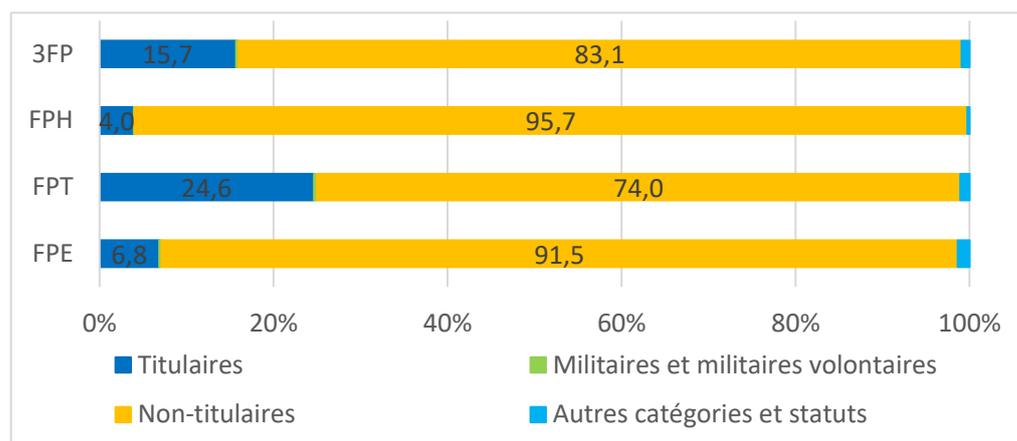


Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques. Mise en forme par l'auteure.

Champ: salariés des trois versants de la fonction publique présents dans un emploi principal en 2010 et en 2011 (avec identifiant (NIR) valide), tous statuts et situations d'emploi, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

L'appariement des fichiers révèle ainsi une nouvelle forme de porosité, temporelle cette fois-ci, entre la catégorie « non titulaire » et celle des emplois aidés. Ce passage d'une catégorie à l'autre est-il réversible ? Le graphique n°19 montre le devenir des agents en emploi aidé ayant changé de statut entre 2010 et 2011. Sur l'ensemble des trois fonctions publiques, 83% des agents en emploi aidé en 2010 sont devenus non titulaires, et 16% sont devenus titulaires. La voie de la stabilisation est donc également présente pour ces agents, mais elle est beaucoup moins fréquente que pour les agents non titulaires. Les titularisations d'emplois aidés sont d'ailleurs plutôt le fait de la fonction publique territoriale, où cette voie concerne 25% des emplois aidés de 2010, contre seulement 7% dans la fonction publique de l'État et 4% dans l'hospitalière. Pour les emplois aidés qui changent de statut d'une année à l'autre, le devenir le plus probable est ainsi celui d'agent non titulaire : si la sortie du régime des emplois aidés peut *a priori* apparaître comme un progrès, on ignore cependant pour quelle durée leurs contrats sont conclus, et on ignore surtout si des formes de précarisation ne peuvent pas s'instaurer, maintenant les agents dans une spirale d'emplois précaires, alternant seulement les motifs juridiques d'embauche.

Graphique n°19. Devenir en 2011 des emplois aidés présents en 2010 ayant changé de statut d'une année à l'autre



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques. Mise en forme par l'auteur.

Champ: salariés des trois versants de la fonction publique présents dans un emploi principal en 2010 et en 2011 (avec identifiant (NIR) valide), tous statuts et situations d'emploi, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

5.2.2. Observer les destinées des agents non titulaires de l'État sur longue période

L'insee a constitué et exploité dans le courant des années 2000 deux importantes sources de données longitudinales sur les agents de l'État : le panel d'agents civils de l'État 1978-2005 (qui porte en fait uniquement sur les ministères, et exclut donc les établissements publics où ils sont les plus nombreux), et l'enquête rétrospective sur les agents de l'État (2010). Ces sources présentent une caractéristique importante : par construction, elles ne

portent que sur le seul périmètre de l'État, ce qui signifie qu'elles excluent toutes les mobilités sortantes¹⁰⁹.

La moitié des agents non titulaires quitte la fonction publique de l'État avant quatre ans¹¹⁰

En 2005, soit vingt-deux ans après leur recrutement, 27% des agents entrés comme non titulaires sont toujours présents dans la fonction publique de l'État, contre 71% des agents entrés comme titulaires. Un quart des départs survient avant trois ans, et la moitié avant quatre ans. Au total, 70% des hommes et 65% des femmes recrutés comme agents non-titulaires en 1983 ont quitté la fonction publique de l'État au bout de huit ans (Bessière et Pouget, 2007, p. 53). La probabilité d'être toujours présent dans la fonction publique de l'État quinze ans après y être entré est plus élevée pour les femmes que pour les hommes, pour les diplômés du supérieur que pour tous les autres (*Ibid.*, p. 56). Ce taux d'évaporation paraît particulièrement élevé, mais sans doute s'explique-t-il par le contexte politico-historique : les agents recrutés en 1983 ont été recrutés sur des dispositions législatives différentes des agents recrutés depuis 2005 ; en particulier, ceux-là ne pouvaient pas être éligibles au plan Le Pors (ils n'avaient pas l'ancienneté suffisante). Le plan suivant n'a été mis en place qu'en 1996, une fois que les deux-tiers des nouvelles recrues de 1983 avaient quitté la fonction publique. Par ailleurs, il est possible que la structure de la population des agents non titulaires ait changé depuis les années 1980.

Ceux qui restent dans la fonction publique de l'État voient leur probabilité de devenir fonctionnaire augmenter avec l'ancienneté

Si le taux de maintien des agents recrutés comme non titulaires en 1983 a été faible sur la période couverte par le panel, la majorité de ceux qui sont restés dans la fonction publique de l'État sont devenus titulaires : 90% des hommes et 94% des femmes (Bessière et Pouget, 2007, p. 51). La part des agents titularisés s'accroît avec l'ancienneté : sur les cohortes d'agents recrutés comme non titulaires en 1983, 1990 et 1997, moins de 15% sont devenus titulaires au bout de trois ans, mais environ un sur deux après six ans.

L'effet de l'ancienneté sur l'accès à l'emploi titulaire est confirmé par l'autre source : en 2010, 90% des agents recrutés avant 1980 encore présents dans la fonction publique de l'État sont devenus titulaires, mais seulement 58% de ceux recrutés après 2000 (Kerjosse, Remila, 2013). Toutes choses égales par ailleurs, l'ancienneté a un effet positif sur la probabilité d'être titularisé. D'autres facteurs jouent : la titularisation concerne plutôt les agents non titulaires entrés dans la fonction publique de l'État avant 25 ans¹¹¹, qui n'ont

¹⁰⁹ L'enquête Génération permet quant à elle de suivre les agents passés par un contrat de droit public s'ils quittent l'État pour le secteur privé, mais son champ restreint l'investigation aux primo-sortants du système éducatif, et surtout la temporalité de suivi la plus longue est seulement de 10 ans (Génération 1998).

¹¹⁰ Le panel confirme ainsi l'estimation d'Aude Lapinte à quatre ans (2011, cf. *supra*).

¹¹¹ En toute rigueur, il faudrait bien sûr dire « une fois pris en compte l'effet de toutes les variables introduites dans l'équation, les agents non titulaires entrés avant 25 ans dans la fonction publique d'État ont plus de chances d'avoir été titularisés que ceux entrés après 25 ans ». L'intégralité des

pas connu de période de chômage ni d'épisodes de travail dans le secteur privé. Avoir des origines étrangères et ne pas avoir d'ascendant dans la fonction publique sont des facteurs négatifs ; avoir un diplôme de l'enseignement supérieur long n'est pas forcément déterminant – à moins d'être fortement déclassé -, dans la mesure où s'être formé depuis son embauche accroît la probabilité d'avoir été titularisé (Kerjosse, Remila, 2013, p. 49-50)¹¹².

Rester non titulaire, devenir fonctionnaire ou quitter l'État : quels destins possibles pour les contractuels ?

L'ensemble de ces travaux permet d'identifier les destins les plus probables pour les agents recrutés en contrat à durée déterminée dans la fonction publique de l'État. Une bonne partie des agents non titulaires ne devient donc pas fonctionnaire à moyen terme, et quitte la fonction publique – mais on connaît mal leurs caractéristiques, et on ignore tout des emplois qu'ils occupent ensuite. Une partie des agents recrutés comme non titulaires devient néanmoins fonctionnaire, ce qui est possible par titularisation directe en catégorie C, mais qui requiert de passer et réussir un concours pour les autres catégories. Il peut s'agir de concours externes (ouverts à tous), internes (réservés aux agents publics ayant une certaine ancienneté), voire réservés dans le cadre de dispositifs exceptionnels de résorption de l'emploi précaire (Peyrin, 2005). Dans ce cas, l'emploi contractuel aura joué le rôle de file d'attente, et même parfois de tremplin car cette période de socialisation peut se révéler essentielle pour préparer efficacement, puis réussir, les concours de recrutement (Oger 2008 ; Biland, 2010 ; Danner et Giret, 2016). Mais l'emploi contractuel peut parfois aussi participer d'une stratégie délibérée des employeurs, pour attirer des profils d'experts susceptibles de contribuer à professionnaliser des fonctions émergentes (exemple des conseillers financiers de La Poste, Vezinat 2011). Une part des agents non titulaires peut enfin se retrouver piégée dans cette forme particulière d'emploi, en alternance avec l'emploi aidé dans certains cas. Le maintien dans l'emploi non titulaire peut d'ailleurs être la conséquence d'échecs répétés aux concours : Cédric Hugrée (2011) décrit une situation spectaculaire par le nombre et la durée de la persistance dans l'échec.

Ces différentes situations plaident donc pour une relecture dynamique du schéma segmentationniste, qui illustre la porosité des frontières en signalant les passages d'une catégorie statutaire à une autre, cf. figure n°5.

résultats de la modélisation est présentée dans Kerjosse et Remila, 2013, p. 50, sans les coefficients indiquant la significativité.

¹¹² L'enquête réalisée par l'Insee en 2010, sur un échantillon de 13 000 agents de la fonction publique de l'État, est la seule à renseigner sur les voies d'accès à la titularisation : dans 60% des cas, la titularisation survient à l'issue d'un concours, dans 20% des cas suite à une visite d'inspection (cette voie ne concerne évidemment que les enseignants – mais ceux-ci peuvent également passer des concours) et enfin 20% des cas relèvent d'un dispositif d'accès réservé à l'emploi titulaire dans le cadre d'un plan de titularisation (les auteurs citent l'exemple du protocole Durafour, qui a concerné les catégories C en 1990).

Figure n°5. Une relecture dynamique du schéma de segmentation de l'emploi public

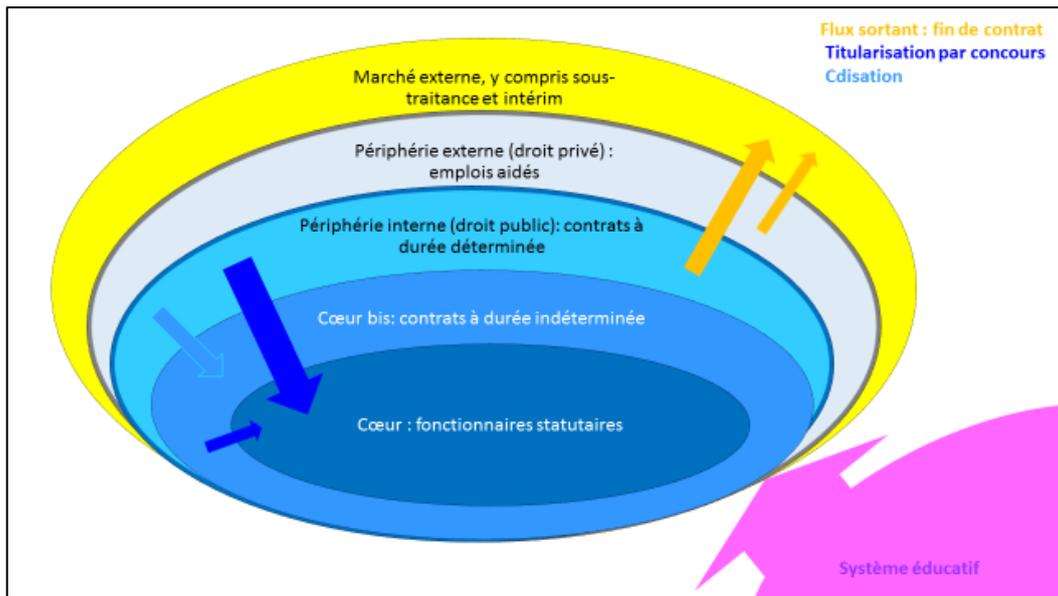


Schéma réalisé par l'auteure, sur la base du schéma proposé par Christophe Nosbonne, 2013.

À l'issue de cette investigation documentaire et statistique, le portrait de groupe des agents non titulaires se distingue par quelques traits, mais demeure imprécis : les données sont trop parcellaires, sur des champs sans cesse différents. On manque en particulier de données sur les caractéristiques des agents non titulaires des établissements publics administratifs, qui sont désormais les plus nombreux. Surtout, ces données déjà agrégées ne permettent pas de conduire d'analyse multivariée pour considérer *ensemble* ces variables (de sexe, d'âge, de catégorie, l'appartenance à un ministère ou un établissement public...) et élaborer une typologie. De même, les parcours sont toujours retracés en excluant les mobilités sortantes. L'accès à des données individuelles est indispensable pour améliorer la connaissance de ce groupe social, et je présenterai en conclusion les projets de recherche initiés en ce sens. Malgré leurs limites, ces données peuvent néanmoins nous permettre de proposer des réponses à deux questions épineuses du débat politique et social : les plans de titularisation n'ont-ils aucun effet ? Les agents non titulaires se substituent-ils aux fonctionnaires ?

5.3. Des plans de titularisation sans effet ?

Un rapport de la commission des lois du Sénat¹¹³ relatif au plan de titularisation dit « Sauvadet » (le dernier en date, 2012), énumère les plans de titularisation successifs. Il

¹¹³ Rapport du Sénat n°260, au nom de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique (procédure accélérée), 2012.

distingue sept plans généraux entre 1945 et 2001¹¹⁴ et sept plans sectoriels depuis la fin des années 1950¹¹⁵. Dans ce rapport parlementaire, comme dans les discours politiques accompagnant les projets de lois successifs, l'énumération crée un effet rhétorique qui dispense de toute argumentation, alimentant l'image d'un « Tonneau des Danaïdes » (Freyder, 2013) : malgré les efforts du pouvoir exécutif et législatif, le stock d'agents non-titulaires se reconstituerait perpétuellement.

La succession de plans de titularisation, destinées à résorber l'emploi précaire, n'a jamais fait l'objet d'évaluation : seule l'étude d'impact annexée au projet de Loi Sauvadet (conduite par la commission des lois du Sénat) présente une estimation du volume de titularisations consécutives aux précédents plans de titularisation dans la fonction publique : 146 000 pour la Loi Le Pors, et 60 000 pour la Loi Perben. Ces estimations ne sont cependant accompagnées d'aucune précision concernant le champ, ni même la source des chiffres. D'après le rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et l'Insee estimaient qu'environ 30 000 agents non-titulaires avaient été titularisés dans le cadre du plan Sapin. Les volumes concernés seraient donc en diminution très nette d'un plan à l'autre.

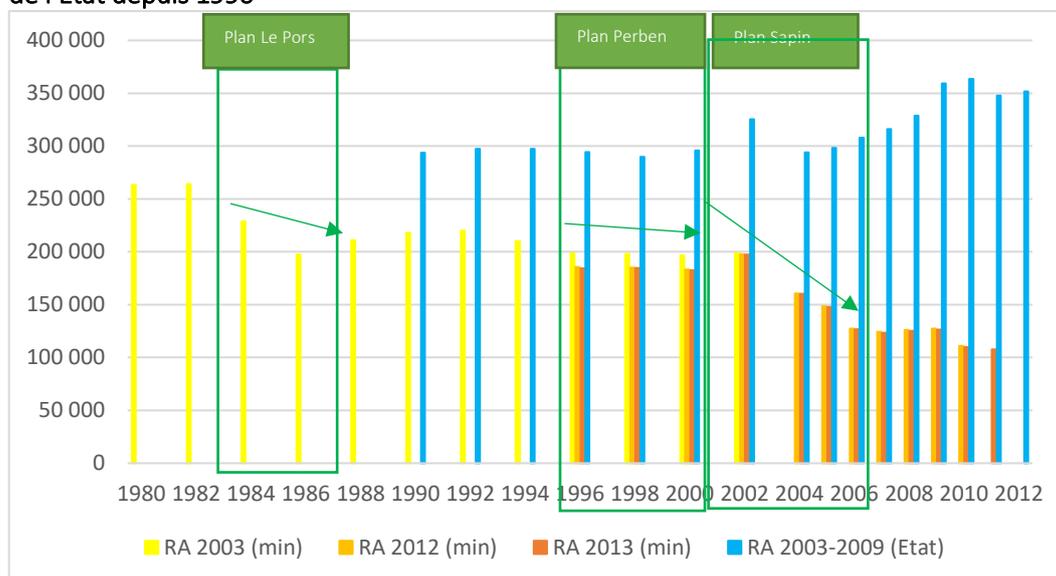
Le graphique n°20 positionne les plans Le Pors (1983, durée quatre ans), Perben (1996, durée quatre ans) et Sapin (2001, durée cinq ans) sur un graphique représentant l'évolution du nombre d'agents non titulaires dans les ministères pour les quatre séries statistiques représentées dans des tons orangés, et dans la fonction publique de l'État (ministères et établissements publics) pour la série 2003-2009, représentée en bleu. Leur nombre baisse nettement après les plans le Pors et Sapin, mais l'effet de ce dernier est moins net lorsque l'on considère le champ de l'État. Ces données doivent cependant être interprétées avec beaucoup de précautions, car les agents non titulaires peuvent aussi devenir titulaires en passant les concours dits « de droit commun », c'est-à-dire sans passer par les voies réservées – plus rarement organisées. Leur nombre est loin d'être négligeable : sur les trois premières années d'application du plan Sapin (2001 et 2004), 31 000 agents non titulaires ont ainsi été titularisés sur des postes ouverts aux

¹¹⁴ Ordonnance n° 45-1006 du 21 mai 1945 relative à la titularisation des emplois d'auxiliaire temporaire de l'État ; loi n° 50-400 du 3 avril 1950 sur la titularisation des auxiliaires (décrets d'application jamais parus) ; décret n° 65-528 du 28 juin 1965 (titularisation des auxiliaires en catégorie D) ; décret n° 76-307 du 8 avril 1976 ; loi « Le Pors » du 11 janvier 1984 ; loi « Perben » du 16 décembre 1996 ; loi « Sapin » du 3 janvier 2001.

¹¹⁵ Titularisation des suppléants contractuels de juges de paix (fin des années 50) ; titularisation des personnels de recherche (loi du 17 juillet 1982 et décret n°85-1461 du 30 décembre 1985 pour le CNRS) ; certains « vacataires permanents » (« les Berkani »), tels que des personnels de service en fonction dans les services de l'État, en leur reconnaissant le bénéfice d'un contrat à durée indéterminée et la faculté d'opter pour un contrat de droit privé (loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, article 35) ; ingénieurs et personnels techniques de la Culture (décret n° 2000-733 du 31 juillet 2000 fixant les dispositions applicables à la titularisation de personnels contractuels régis par le décret n° 78-210 du 28 février 1978 relatif au statut des personnels contractuels techniques et administratifs affectés à la recherche au ministère de la culture et de l'environnement) ; contractuels mentionnés à l'article 5 de l'ordonnance du 25 mars 2009 pour les offices agricoles ; techniciens supérieurs de la météo (décret n° 2011-1139 du 21 septembre 2011 portant statut particulier du corps des techniciens supérieurs de la météorologie).

recrutements réservés, contre 37 000 qui ont été lauréats de concours externes et internes (rapport annuel 2005-2006, p. 77).

Graphique n°20. Évolution du nombre d'agents non titulaires des ministères depuis 1980 et de l'État depuis 1990



Sources : rapports annuels, La Documentation Française. Champ ministères, sauf série 2003-2009 (champ ministères + établissements publics administratifs).

Légende :

RA : rapport annuel sur l'état de la fonction publique

Min : champ ministère ; État : champ ministères + établissements publics administratifs

Lecture :

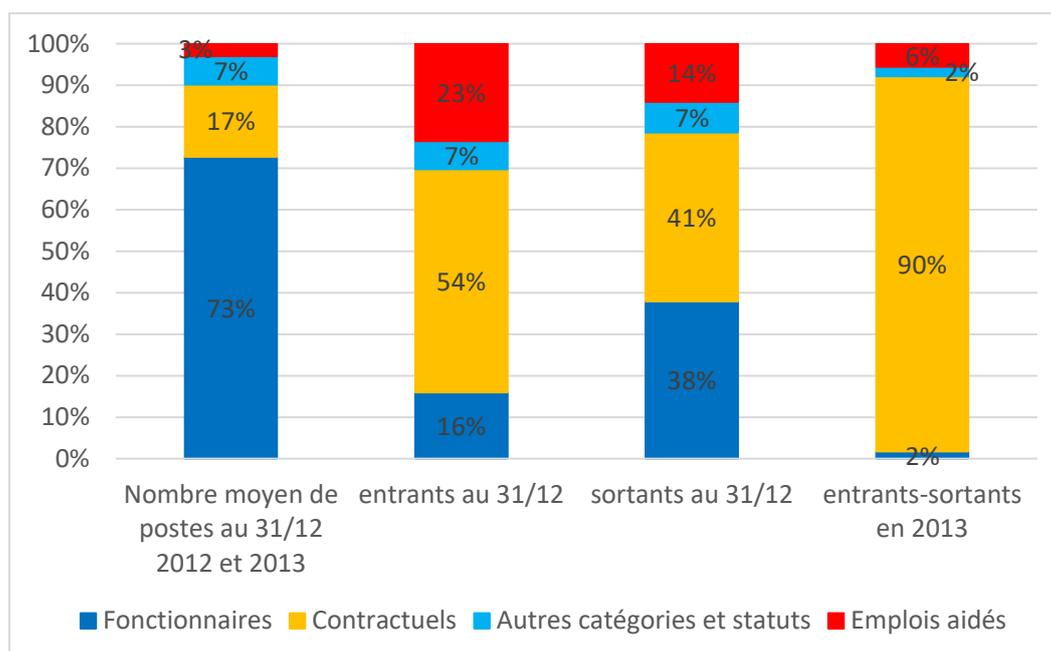
La série 2003, en jaune, représente le nombre d'agents non titulaires recensé dans le fichier général des agents de l'État. La série suivante, 2012, en orange, représente le nombre d'agents non titulaires recensé dans la nouvelle source, Système d'information sur les agents du service public : le changement de source conduit à diminuer de 13 000 le nombre d'agents non titulaires sur le champ ministères entre 1996 et 2000, mais l'écart se réduit à 1 000 agents en 2002.

La série 2013, en rouge pour les agents non titulaires et pourpre pour les autres catégories et statuts, illustre l'effet du changement de nomenclature sur l'effectif des agents non titulaires. Dans les ministères, ce changement entraîne une baisse d'environ 1 500 agents entre 1996 et 2010, et même moins de 500 entre 1998 et 2005.

La série 2003-2009, représentée en bleu, porte enfin sur le champ État, ce qui permet de visualiser l'écart généré par la prise en compte de l'effectif des établissements publics administratifs, soit un écart positif supérieur à 75 000 agents non titulaires en 1990, qui s'accroît jusqu'à 330 000 agents en 2010.

Les courbes indiquent cependant une recomposition perpétuelle du stock : le nombre d'agents non titulaires progresse depuis le début des années 1990. Pour mieux comprendre le phénomène, il faudrait disposer des flux de recrutement de ces agents. Or, cette information détenue par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et l'Insee a longtemps été soigneusement maintenue sous embargo politique : l'Insee a publié pour la première fois en 2015 un graphique montrant les volumes respectifs des différents statuts d'emploi dans les flux d'entrée et de sortie de la fonction publique en 2013 (graphique n°22) : cette année-là, la moitié des agents publics recrutés l'ont été hors du statut.

Graphique n°21. Composition comparée du stock moyen d'agents des trois fonctions publiques sur deux ans avec les flux d'entrants, de sortants et d'entrants-sortants en 2013



Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques. Origine : Rapport annuel 2015, vue 1, encadré 4.

Champ : emplois principaux, tous statuts y compris contrats aidés, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors militaires et NIR fictifs.

On peut explorer le mystère de la reconstitution perpétuelle du stock d'agents non titulaires en examinant les données publiées dans la littérature grise. Un rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche publié en 2003 dresse ainsi le bilan de l'application du plan Perben pour les personnels non enseignants du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. En 1996, cette administration recensait environ 22 500 personnels administratifs et techniques non titulaires, dont 17 500 éligibles au plan Perben. Le bilan quantifié établi par les inspections générales permet d'estimer à plus de 17 105 le nombre d'agents non titulaires intégrés en cinq ans.

Figure n°6. Bilan du plan Perben pour les populations administratives, techniques et ouvrières du ministère de l'Éducation nationale

BILAN PERBEN ATOSS	FILIERE ADMINISTRATIVE	FILIERE OUVRIERE	FILIERE LABORATOIRE	FILIERE MEDICO-SOCIALE	TOTAL
DROIT COMMUN	2.383	3.727	435	787	7.332
INTERNE SPECIAL	95	-	-	-	95
RESERVE PERBEN	3.954	5.724	-	-	9.678
TOTAL GENERAL	6.432	9.451	435	787	17.105

source : DPATE A2

Source : Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Premier enseignement : seulement 56% des titularisations ont eu lieu dans le cadre des concours réservés (figure n°6) : les agents non titulaires ne deviennent donc pas titulaires uniquement par la voie des concours réservés, mais aussi en passant par les dispositifs de droit commun (concours externes) ou en bénéficiant de l'accès aux concours internes. Ce résultat est conforté par les profils des lauréats aux concours externes des ministères : depuis 5 ans, 16% des lauréats des concours externes sont déjà employés par l'État comme agents non titulaires¹¹⁶.

Deuxième enseignement : sur la même période, le vivier d'agents non-titulaires s'est complètement reconstitué (Figure n°7) : « en se référant aux seuls chiffres de la DPATE, alors que 17 000 titularisations n'auraient dû laisser subsister qu'un solde de 2 500 agents non titulaires au 1^{er} janvier 2001, on observe que ces derniers étaient, en réalité, 14 917 : c'est-à-dire que 12 500 nouveaux contractuels ont été recrutés sur la durée du plan, soit une reconstitution du vivier équivalente aux trois quarts des titularisations. », (IGAENR, 2003, p. 41).

Figure n°7. Évolution des agents non titulaires parmi la population administrative, technique ou ouvrière du ministère de l'Éducation nationale entre 1996 et 2001

EVOLUTION DES AGENTS NON TITULAIRES	01/01/96	01/01/97	01/01/98	01/01/99	01/01/00	01/01/01
<i>Repères et références statistiques (DPD)</i>	20.111	18.019	17.083	13.776	13.018	11.782
<i>Notes d'information (DPD)</i>	20.867	18.802	17.818	14.469	13.931	12.261
<i>Enquête "masse indiciaire" (DAF)</i>	12.535	13.614	15.055	12.727	12.214	(01.01.02*) 13.561
<i>Enquête DPATE</i>	-	(97-98) 19.411	(98-99) 18.144	(99-00) 15.061	(00-01) 14.917	(01-02) 17.943

* Les données de l'enquête au 01.01.2001, relatives aux personnels non titulaires rémunérés sur le chapitre (38) 31-05 sont manifestement erronées

Source : Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Autrement dit, l'échec des plans de titularisation est relatif. D'un côté, ces plans permettent bien un accès simplifié d'une partie des agents non titulaires à la titularisation – mais une partie non négligeable des agents non titulaires se passe de ces dispositifs réservés pour accéder, directement par les concours externes ou internes, à l'emploi titulaire. De l'autre, alors même qu'elles mettent en œuvre les dispositifs de titularisation (formation des agents, organisation des concours réservés en plus des concours de droit commun, arrêtés, etc.) les administrations continuent à embaucher de nouveaux agents titulaires, alimentant à nouveau le système. On retrouve ici l'analyse du processus d'alternance entre stabilisation et précarisation observé par Philippe Zarifian à La Poste au début des années 1980 (Zarifian 2003, p. 23-24).

¹¹⁶ Source : Rapports annuels sur l'État de la fonction publique, éditions 2009-2010 à 2015 (version projet).

Cette partie visait à donner une vision quantifiée des agents non titulaires de la fonction publique, en exploitant essentiellement des sources documentaires constituées de tableaux élaborés par d'autres chercheurs, ou par d'autres types d'acteurs. C'est aujourd'hui l'Insee qui produit les données « de référence » pour recenser les agents publics. La co-production du rapport annuel sur l'état de la fonction publique avec la Direction générale de l'administration et de la fonction publique apporte à cette publication une légitimité certaine pour imposer les définitions du champ et des catégories utilisées pour les dénombrements. Ensemble, ces deux acteurs construisent et font évoluer les périmètres statistiques des trois fonctions publiques, les frontières intérieures de chacune d'entre elles, et en particulier celles entre ministères et établissements publics d'État, mais aussi les catégories qui les composent. Si les agents hors statut sont ainsi comptés parmi les agents de l'État depuis les années 1910, les contours de cette catégorie statistique se révèlent à la fois poreux dans le temps, et très sensibles aux ruptures de séries engendrées par les changements de sources (en 2009) et de nomenclatures (en 2013).

Chemin faisant, nous avons donc précisé quelques choix méthodologiques essentiels : si le champ de l'enquête est a priori les trois fonctions publiques, un resserrement sur la fonction publique de l'État est parfois nécessaire pour deux raisons : les difficultés d'accès aux données des fonctions publiques territoriales et hospitalières sur très longue période d'une part, et la complexité des catégories sur ce seul champ d'autre part. Sur le champ de l'État, les analyses se concentrent généralement sur les agents civils – sauf lorsqu'ils ne sont pas séparables des militaires, dans certains tableaux publiés par Émilien Ruiz par exemple.

Cette plongée dans les données accessibles par voie documentaire apporte des connaissances nouvelles. Sur le champ des trois fonctions publiques, le taux d'accroissement 2000-2014 est de 37% pour les agents non titulaires, contre 11% pour les titulaires. Que l'on considère ensuite la part d'agents non titulaires dans l'ensemble des agents publics ou le ratio titulaires sur non titulaires, le nombre relatif de ces derniers s'accroît nettement sur la période. Cette évolution d'ensemble concerne cependant seulement les fonctions publiques d'État et hospitalière : la part d'agents non titulaires diminue en effet dans la fonction publique territoriale sur la période. Grâce à des données plus facilement accessibles, et plus détaillées, il est possible d'approfondir l'analyse des évolutions sur le champ de l'État. Alors que le nombre d'agents titulaires de l'État est en hausse régulière entre 1914 et le milieu des années 2000, le nombre d'agents non titulaires connaît une évolution beaucoup plus heurtée, marquée par deux pics spectaculaires sur un siècle : le premier pendant la deuxième guerre mondiale, le deuxième au milieu des années 1970. Depuis les années 1980, la tendance des effectifs titulaires et non titulaires est à la baisse dans les ministères, en opposition avec la croissance observée dans les établissements publics administratifs de l'État. En dépit des changements de sources de données et de nomenclatures, l'accroissement des effectifs dans ces établissements, qu'il résulte de transferts depuis les ministères ou de nouvelles embauches, traduit un véritable changement de régime d'emploi, caractérisé par une

concentration de plus en plus nette des agents non titulaires hors des ministères. Se dessinent très clairement des modes de gestion de la main d'œuvre complètement différents selon le type d'employeur, une manière discrète et efficace de diminuer les coûts salariaux dans un contexte de déficit budgétaire.

Les données publiées ne permettent pas en revanche de trancher sur l'hypothèse d'une morphologie sociale différente pour les non titulaires et les fonctionnaires, même si une certaine sur-représentation féminine et une jeunesse relative caractérisent plutôt les premiers. Mais ce qui s'observe nettement à l'échelle globale tend à se brouiller dans le détail : ainsi, la sur-représentation féminine à l'échelle des trois fonctions publiques est très nette pour les agents non titulaires de la fonction publique territoriale, mais pas pour ceux de la fonction publique de l'État. Sur ce champ, l'écart hommes-femmes se dissimule dans les établissements publics, où la féminisation et la précarité se concentrent au sein des opérateurs dérogeant au statut. L'écart d'âge entre titulaires et non titulaires est en revanche très robuste, dans le temps et dans les trois fonctions publiques. Mais il n'est pas facile à interpréter : est-il l'effet de la précarité des contrats et du *turn over* qu'elle engendre ? Le signe d'un usage transitoire dans un parcours d'accès à l'emploi stable ? Ou encore l'effet de temporalités différenciées des recrutements dans l'histoire des effectifs des trois fonctions publiques ?

Les données longitudinales produites et exploitées par l'Insee apportent quelques éléments de réponse. Observée d'une année à l'autre, la situation des contractuels de droit public ne connaît pas de changement - pour ceux qui restent dans la fonction publique (on ne connaît pas le taux de départ) : la prévalence du maintien dans cette forme d'emploi atypique ne peut étonner dès lors que la loi permet aux employeurs publics d'employer leurs agents six années de suite en contrat à durée déterminée. Entre 2010 et 2011, seul un agent contractuel sur sept change de statut : dans les fonctions publiques hospitalières et territoriales, c'est pour accéder à l'emploi titulaire dans plus de 80% des cas, mais dans la fonction publique de l'État, le changement est plutôt synonyme de régression sociale : la moitié des contractuels ayant changé de statut d'une année à l'autre devient en effet emploi aidé. Cette porosité inattendue entre contractuels et emplois aidés invite à approfondir la connaissance de cette forme d'emploi exclue du champ du rapport annuel depuis plus de 20 ans.

Observé à plus long terme sur le champ de l'État, le devenir des agents non titulaires n'est pas beaucoup plus précis dans sa face la moins favorable. Si la moitié des agents recrutés sur des contrats temporaires parvient à rester employée par l'État, le temps d'accès à l'emploi stable dépasse bien souvent six ans. Le profil des agents titularisés ressemble à celui des fonctionnaires recrutés par concours : les femmes, les plus diplômés, ceux dont les ascendants travaillent dans le secteur public, et qui n'ont pas d'origines étrangères ont plus de chances d'accéder au statut. On ignore tout en revanche de l'autre moitié des agents recrutés comme contractuels, ceux qui ont quitté la fonction publique de l'État dans les quatre années qui ont suivi leur recrutement.

La mise en série longue permet enfin d'observer l'effet a posteriori des plans de titularisation : ceux-ci contribuent bel et bien à faire accéder des agents non titulaires à

l'emploi titulaire, mais parfois en moins grand nombre que les concours de droit commun, externes ou internes.

Troisième partie

Usages du régime contractuel au cœur de l'État

La partie 1 a retracé l'élaboration progressive d'une forme de régulation de l'emploi contractuel inspirée du statut des fonctionnaires, mais moins disante : comme à La Poste, il existe désormais dans la fonction publique de l'État un « quasi-marché interne, le salaire et le statut en moins » (Bouffartigue, 2010, p. 287). Cette normalisation de la relation contractuelle engendre un hybride entre contrat et statut, dont il faut à présent explorer la mise en œuvre dans les administrations. Si la succession des fonctions dans une carrière en marché interne résulte d'arbitrages entre besoins de l'entreprise, qualification disponibles et attentes des employés qui « se traduisent par des traditions et des règles qui font, en définitive, partie intégrante du contrat de travail » (Reynaud, 1997, p. 360), quels sont les termes de l'échange qu'est la relation contractuelle ? Font-ils l'objet d'une régulation, c'est-à-dire de la « construction conjointe d'un système d'obligations et d'attentes croisées au sens d'un pari commun sur l'avenir » (*Ibid*) ? Sont-ils reconnus comme légitimes par les deux parties ?

Pour mieux comprendre la nature de cette relation d'emploi atypique, cette partie s'intéresse aux conditions d'emploi concrètes des contractuels dans les ministères qui les emploient, bref, aux façons d'être employés pour reprendre les mots d'Anne-Sophie Beau (2001). Comment sont-ils recrutés ? Peuvent-ils négocier leurs conditions d'emploi – en particulier leur salaire ? Quel est l'horizon temporel après un recrutement en contrat déterminé ? Le droit public permet le renouvellement des contrats à durée déterminée jusqu'à six ans dans la fonction publique, les pratiques penchent-elles vers un renouvellement comme simple formalité, ou au contraire comme épreuve éliminatoire ? Je fais l'hypothèse que si l'accès au contrat à durée indéterminée est une possibilité ouverte en 2005 et accrue en 2012, les pratiques locales sont très disparates : même là où les règles sont les plus strictes juridiquement, et les plus explicites, « elles s'infléchissent à la pratique ou se complètent par des dispositions inattendues » (Reynaud, 1997, p. 155).

Quelle peut être alors la temporalité des parcours des agents dont le contrat a été transformé en contrat à durée indéterminée ? Peuvent-ils se former, évoluer, accéder à l'encadrement ? Le contrat à durée indéterminée apporte-t-il aux agents non titulaires une sécurité et une stabilité suffisantes ? Si non, la sécurité est-elle la seule motivation pour passer des concours pour devenir fonctionnaires titulaires ? Les choix stratégiques du salarié changeant de signification aux différentes étapes des trajectoires professionnelles (Reynaud, 1997, p. 155), ces motivations évoluent-elles enfin, lorsqu'est mis en place un plan de titularisation offrant des concours réservés aux agents non titulaires ?

Les parcours d'agents contractuels sont ici utilisés comme outil heuristique visant à expliciter les modes de gestion qui structurent, sans les déterminer complètement, les

cheminements individuels : les individus jouent avec le système et s'aménagent des marges de liberté, des modes d'appropriation, de distanciation, de traduction des contraintes (Schnapper, 1999). Après avoir présenté l'enquête qualitative conduite dans les ministères en 2014 auprès d'agents contractuels « de haut niveau », le chapitre 6 considère successivement les événements qui rythment la relation d'emploi entre les agents non titulaires et leur employeur ministériel : recrutement, renouvellement du contrat à durée déterminée, accès au contrat à durée indéterminée. Le chapitre 7 porte sur les voies qui permettent aux agents contractuels de changer de régime d'emploi et de devenir fonctionnaire (concours externe, interne et réservé). Les récits de parcours nous font entrer dans les carrières concourantes, en réalisant un gros plan sur la mise en œuvre du plan Sauvadet. Ils montrent surtout que le schéma segmentationniste doit être pensé en dynamique : dans la fonction publique de l'État, les marges sont particulièrement poreuses.

6. La relation d'emploi sous régime contractuel dans les ministères

Dans le secteur public comme ailleurs, l'usage des contrats à durée déterminée est ambivalent : ils constituent à la fois une armée de réserve et une file d'attente permettant la sélection et la socialisation de futurs permanents (Bouffartigue, 2010, p. 291). Le contrat a sans doute toujours représenté une voie d'accès parallèle aux concours, et cette voie marginale semble croître au fil des années¹¹⁷. Mais la nouvelle possibilité de stabilisation de l'emploi apportée par la cédésation introduit une nouvelle dualisation au sein des agents permanents, et risque de constituer une norme concurrente de l'emploi statutaire.

Quels sont les effets de ces conditions d'emploi spécifiques sur les parcours professionnels des agents non titulaires ? Quels sont les parcours possibles des agents non-titulaires, entrés dans la fonction publique en dérogeant à la règle du concours et évoluant hors du système des corps ? Seuls quelques rares travaux sociologiques sur les groupes professionnels relevant de la fonction publique traitent de cette question (Louvel, 2006 ; Piotet, 2002 ; Vézinat, 2009), et ils le font en s'intéressant précisément à la division du travail, mais sans prendre en considération les trajectoires sur le long terme. Il faut dire que les données permettant de retracer des carrières sont encore assez peu diffusées ou exploitées, particulièrement pour ce qui concerne les agents non-titulaires (cf. partie 2).

Malgré leur richesse, les données statistiques renseignent très partiellement sur le processus de précarisation professionnelle : si elles montrent bien que ce processus est particulièrement réversible dans la fonction publique, elles laissent dans l'ombre les sorties de la fonction publique, et donc toutes les mobilités sortantes, et s'attardent peu sur les parcours de précarisation. Surtout, ces données ne renseignent en rien sur la manière dont ce double système d'emploi prend vie dans les ministères : comment les organisations mettent-elles en œuvre la régulation ? Comment les individus se positionnent-ils et se déplacent-ils dans ce cadre ?

¹¹⁷ A La Poste par exemple, quatre cinquième des contractuels enquêtés considèrent le contrat à durée déterminée comme une manière d'entrer à La Poste pour y faire carrière (Bouffartigue, 2010, p. 295). La transformation statutaire est en effet possible, et elle s'accroît même au fil des années tout en changeant de forme juridique : dans les années 2000, les stables de La Poste (contrat à durée indéterminée à temps plein) sont de plus en plus d'anciens précaires, alors que les générations précédentes d'auxiliaires finissaient par réussir le concours (Cartier, 2003).

Encadré n°15. Une enquête qualitative dans les services statistiques ministériels

Pour répondre à ces questions, cette partie s'appuie sur une enquête auprès d'agents non titulaires dans les ministères, au niveau central et déconcentré, réalisée dans une démarche compréhensive (Ramos, 2015). Le corpus comprend une vingtaine d'entretiens réalisés en février et mars 2014 auprès d'agents non titulaires hautement qualifié.e.s (minimum bac+5), recrutés « sur profil » et non par concours, et exerçant des fonctions de niveau catégorie A¹¹⁸ (cf. liste en annexe 5). Une réinterrogation a été réalisée entre janvier et mars 2016, pour connaître l'issue des candidatures aux concours organisés dans le cadre de la Loi Sauvadet, et celle des projets évoqués en 2014¹¹⁹.

La première partie de l'enquête a été réalisée dans trois services statistiques ministériels situés à Paris. Ces structures constitutives de la statistique publique française appartiennent fonctionnellement aux ministères, mais empruntent leurs missions et une partie des personnels à l'Insee, direction statistique rattachée au ministère des Finances (plus de détails à suivre). Douze chargé.e.s d'études rencontrés étaient en poste, deux ne l'étaient plus ; l'un était employé dans une collectivité territoriale, l'autre dans un établissement public national. La deuxième partie de l'enquête a consisté en six entretiens réalisés en services déconcentrés, auprès de chargé.e.s de mission sur des politiques publiques pilotées au niveau central ; quatre personnes ont été interrogées en poste, deux autres l'avaient quitté, la première pour un emploi en collectivité territoriale, l'autre pour un emploi en établissement public national. Quelques entretiens complémentaires ont été réalisés à Paris, l'échantillon procédant par effet « boule de neige ». Le principal inconvénient de cette population est le fort degré d'interconnaissance du milieu, qui oblige à prendre des mesures spécifiques pour garantir l'anonymat des personnes ayant participé à l'enquête. Ces précautions déontologiques rendent un peu plus délicat l'exercice d'encastrement des typologies de parcours professionnels dans l'espace dessiné par les pratiques des employeurs.

Tous les entretiens avaient pour objectif principal de reconstituer l'espace et la temporalité des parcours professionnels ; s'ils ont généralement abordé les interactions avec la situation conjugale et familiale, il ne s'agissait pas d'entretiens biographiques au

¹¹⁸ Cette entrée par les contractuels de haut niveau biaise nécessairement l'appréhension de la réalité, car la population des agents non titulaires se caractérise par d'importantes divisions sociales selon le niveau de qualification et la nature des contrats proposés : rien de commun en effet entre un agent de catégorie C recruté pour combler un besoin occasionnel d'un mois et un agent de catégorie A recruté pour un contrat de trois ans. On fait l'hypothèse que les marges du statut sont étanches pour les premiers, et poreuses pour les deuxièmes – ce que montre précisément cette enquête.

¹¹⁹ En 2014, j'avais par ailleurs pris contact avec les agents des ressources humaines en charge de ces contractuels – auquel.le.s j'avais demandé les noms de leurs correspondants (qui leur avait fait signer leur contrat, qui leur envoyait des informations sur les formations, sur les concours réservés...). A chaque fois, l'agent contacté m'a renvoyé vers sa hiérarchie, pour validation du principe de l'entretien. J'avais aussi demandé accès aux comités de suivi de la Loi Sauvadet dans deux des ministères enquêtés, par la voie syndicale. Aucune de ces démarches n'a malheureusement abouti. Avec le recul, j'ai sans doute éveillé la méfiance et la crainte de ces interlocuteurs en présentant le thème de ma recherche (les agents non titulaires de l'État) de manière maladroite. J'envisage de poursuivre l'enquête sur les usages sociaux du contrat dans la fonction publique en visant cette fois-ci précisément les services de ressources humaines, dans le cadre d'une enquête sur l'évolution des pratiques professionnelles associant une collègue chercheuse en sciences de gestion.

sens propre (Dubar, Demazière, 1997). Il s'agissait surtout de comprendre le *rapport à l'emploi* des contractuels, population marginale et dérogatoire dans la fonction publique, en cherchant à différencier incertitude (rapport au temps), instabilité (changements fréquents) et précarité (moindre protection). Héritage des pionnières de la prise en compte des effets de genre sur le marché du travail, on sait désormais qu'il faut distinguer le rapport à l'emploi du rapport au travail (Kergoat, 1978), surtout pour ces profils d'experts qui disent privilégier l'intérêt des missions au statut ou au salaire.

Les entretiens ont été exploités en trois étapes. 1/ Chaque entretien a été analysé isolément, pour reconstituer la cohérence d'ensemble du parcours, dans son idiosyncrasie. Cette lecture (généralement) chronologique du parcours a permis d'identifier les principales étapes de l'accès à l'emploi, et du maintien en emploi : la recherche du premier emploi (généralement dans la fonction publique pour cette population), et notamment le processus de recrutement sur le premier poste (information sur le poste, candidature, entretien d'embauche, négociation du contrat, du salaire...) ; les changements de poste et accès à l'encadrement ; les renouvellements éventuels de contrat, la transformation du contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée ; la question du concours réservé : Sauvadet pour les plus jeunes, Sapin ou Perben pour les plus anciens (information, prévisions et calculs). 2/ L'ensemble des entretiens a ensuite été confronté pour faire apparaître les variations dans ces séquences, et surtout identifier les discours relatifs à ces étapes. 3/ Les entretiens ont enfin été analysés selon une grille de lecture articulée autour de quatre thématiques : le rapport au travail, le rapport à l'emploi, les relations de travail, l'action syndicale.

6.1. L'enquête de terrain : des profils d'experts, recrutés par des organisations aux stratégies de gestion de main d'œuvre différenciées

La population enquêtée est principalement composée de statisticien.ne.s employé.e.s dans les services statistiques ministériels. Le choix de cette population spécifique et marginale au sein de la fonction publique de l'État présente deux avantages : il s'agit d'abord de personnes dont le haut niveau de qualification et l'expertise technique peut trouver d'autres débouchés que la statistique publique (caisses de retraite, d'assurance maladie, Pôle emploi, mais aussi observatoires, organismes de formation au statut associatif), sur des postes plutôt bien rémunérés, et souvent en contrat à durée indéterminée¹²⁰. Il est d'autant plus intéressant d'étudier les formes de stabilisation en emploi de ces profils recrutés sur des formes particulières d'emploi qu'elles et ils ne font pas le choix de la fonction publique par dépit. Autre intérêt, les fonctions concernées sont au cœur du métier des corps de fonctionnaires spécialisés : les corps d'attaché et

¹²⁰ Le régime de recrutement des agents des établissements et organismes publics administratifs (codes catégorie juridique Sirène respectifs 73 et 74) ou des personnes morales de droit public soumises au droit commercial (code 4) peut être de droit public, droit public particulier, droit privé ou droit privé à statut.

d'administrateur Insee, respectivement en catégories A et A+¹²¹. Les besoins en compétences statistiques sont considérables dans l'ensemble des ministères et de leurs établissements publics, et les membres des corps Insee ne sont pas en nombre suffisant pour les combler¹²² : seulement 27% des agents des services statistiques ministériels sont des fonctionnaires Insee¹²³. L'expertise statistique étant exclue des missions des autres corps de fonctionnaires, les services statistiques font donc, traditionnellement, appel au marché externe pour répondre à leurs besoins. Au service statistique du ministère du Travail (la Dares, Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques) par exemple, les chargé.e.s d'études contractuel.le.s sont des docteurs en sciences sociales : celles et ceux recrutés dans les années 1970-1980 ont depuis été « cédés », alors que les générations les plus récentes sont pour leur part recrutées en contrat à durée déterminée (Pénissat, 2012, p. 55).

Les services statistiques ministériels ont pour mission de « collecter les données nécessaires à l'élaboration de résultats chiffrés, produire les données officielles sur lesquelles s'élabore le débat public, analyser les informations chiffrées »¹²⁴. Avec l'Insee, ils composent la statistique publique française : l'Insee est une direction rattachée au ministère des Finances qui emploie environ 6 000 agents, les 1 900 agents des services statistiques ministériels exercent pour leur part au cœur des administrations. Sur le plan organisationnel, les services statistiques ministériels sont parfois des bureaux (premier niveau de l'organigramme), des sous-directions, voire des directions. L'importance numérique accordée à la mission statistique varie de 4 à 264 agents selon les ministères : six services statistiques ministériels comptent moins de quinze agents, quatre entre seize et cinquante agents et six comptent plus de cinquante agents. Les statisticiens contractuels rencontrés dans le cadre de l'enquête travaillaient ou avaient travaillé dans l'un des six petits services statistiques ministériels, et dans deux des six plus importants. Ces différences se conjuguent à des niveaux de prestige inégaux : certains services statistiques sont en effet réputés « plus près de la recherche » que d'autres (ils attirent alors des diplômés de grandes écoles, ou des docteurs en économie), d'autres sont au contraire connus comme des producteurs de données et d'indicateurs chiffrés, sans faire une grande place à l'analyse.

¹²¹ En conséquence, le motif de recrutement ne peut être que celui prévu à l'article 4, « lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifient », cf. loi 84-16.

¹²² Les corps Insee, rattachés au ministère des finances, sont des corps puissants dans la négociation collective. La maîtrise des effectifs permet d'ailleurs de maintenir de bons niveaux de rémunération, notamment pour la partie primes, contrairement aux corps d'enseignants dont les effectifs importants rendent toute revendication salariale inopérante (Gary-Bobo et Trannoy, 2009).

¹²³<http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=statistique-publique/effectifs.htm>.

¹²⁴ <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=statistique-publique/service-statistique-public.htm>

6.1.1. Des entretiens avec des agents hautement qualifiés, occupant des postes d'experts techniques

Chargé.e.s d'études et responsables d'enquête, les statisticien.ne.s organisent le recueil et le traitement de données quantifiées à partir de sources existantes – notamment de données administratives produites par les ministères, leurs établissements et organismes sous tutelle, ou à partir d'enquêtes produites par d'autres services de la sphère statistique publique (l'Insee ou le Céreq par exemple). Elles et ils sont aussi souvent chargé.e.s de réaliser des enquêtes *ad hoc* auprès d'établissements ou de ménages. Dans ce cas, le travail consiste à faire évoluer les questionnaires d'enquête en coordonnant des comités de pilotage et d'exploitation composés d'acteurs intéressés par la production et l'exploitation des données (autres représentants de l'administration, associations d'usagers...), et organiser la passation des enquêtes avec l'aide de prestataires extérieurs, souvent des instituts de sondage. Une fois les données récoltées, les statisticien.ne.s travaillent à leur mise en forme (contrôles, apurement, redressement...) puis les exploitent, pour produire des documents estampillés « statistique publique », dans des formats allant du feuillet recto-verso au rapport d'une centaine de pages, en passant par des articles de synthèse : la plupart des services statistiques ministériels disposent en effet de collections éditoriales assez proches dans les formats proposés (Pénissat, 2012), mais leurs agents alimentent aussi les publications propres à l'Insee. Ces postes se caractérisent donc, en majorité, par la coexistence de compétences statistiques allant de l'analyse descriptive à la modélisation économétrique, mais aussi de compétences rédactionnelles. Surtout, ils autorisent une forte autonomie. Dans la plupart des services statistiques ministériels : chaque chargé.e d'étude est responsable d'une ou plusieurs enquêtes qu'il ou elle gère à la manière d'un projet, sur une période d'environ trois ans qui correspond à la fois à la durée des contrats à durée déterminée, des détachements et des affectations pour les corps Insee. L'autonomie est moindre dans le processus de publication des résultats, soumis à une forte bureaucratisation associée à un étroit contrôle hiérarchique car cette activité concentre les tensions autour de la frontière entre politique et statistiques (Pénissat 2012).

Les services statistiques regroupant des agents publics de statut et de corps différents, le *turn over* y est important. Une partie des agents contractuels quitte les services statistiques ministériels après trois ans (voire après quatre, cinq ou six ans), que leur contrat ne soit pas renouvelé à l'initiative de leur hiérarchie ou qu'ils partent pour un contrat à durée indéterminée. Contrairement à ce que l'on pourrait penser, ils ne sont cependant pas les seuls concernés par ces mobilités : les attachés Insee ne restent pas plus de trois ans sur leurs deux premiers postes (les carrières des fonctionnaires relevant des corps Insee sont gérées selon des principes de mobilité *officiels, mais puissants*). Etienne Pénissat notait déjà, dans le cas de la Dares, cet important *turn over* des membres des corps Insee, qui les empêche d'acquérir « une forte légitimité scientifique sur leur domaine de connaissance » (2012-a, p. 55). Les agents relevant des corps ministériels de tutelle des services statistiques ministériels peuvent être affectés dans ces services de manière permanente, mais on y trouve aussi des agents relevant de corps d'autres ministères, qui

sont dès lors « détachés », position statutairement limitée dans le temps. Les statisticiens côtoient enfin des stagiaires, des emplois aidés, qui sont également tous là pour une durée limitée et permettent de remplacer les personnes en arrêt maladie, en congé maternité... Ce *turn over* généralisé n'est pas sans effet sur l'ambiance des collectifs de travail, comme on le verra dans la suite du texte.

6.1.2. Les choix contrastés des services statistiques ministériels en matière de gestion des contractuels

Conduire l'enquête dans les services statistiques ministériels permet d'observer les conditions d'emploi d'une population homogène (les statisticien.ne.s contractuel.le.s) dans des environnements où ceux-ci cohabitent systématiquement avec des fonctionnaires – dont les Insee, mais pas seulement – tout en faisant varier les configurations locales. D'un ministère à l'autre, et parfois même d'une direction à l'autre au sein d'un même ministère, les stratégies de gestion des contractuels varient – comme le nombre et la part des agents non titulaires dans l'effectif total. Les expériences de travail et d'emploi peuvent en effet différer radicalement entre un.e statisticien.ne contractuel.le isolé.e, seul.e non titulaire dans un bureau uniquement composé de fonctionnaires et un service statistique uniquement composé de non-titulaires, dans une direction où les autres bureaux ne comptent que des fonctionnaires – toutes les variations intermédiaires étant envisageables. Ces pratiques de gestion différenciée de la main d'œuvre se traduisent concrètement par des variations considérables dans les pratiques : renouvellement éventuel du contrat à durée déterminée, pour un, deux ou trois ans ; transformation éventuelle du contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée au-delà de six années ; existence de règles plus ou moins formalisées de gestion, de rémunération des agents non titulaires...¹²⁵ Dans les trois services statistiques ministériels enquêtés, les parcours sont aussi déterminés par les pratiques locales de recrutement, de renouvellement et de cédésation des administrations.

Le service statistique n°1 est l'un des plus gros services statistiques ministériels (plus de cinquante agents). Les chargé.e.s d'études y sont majoritairement des fonctionnaires, membres de corps Insee ou de corps ministériels (principalement) du champ de compétence. S'ils sont peu nombreux, les agents non titulaires sont tout de même omniprésents dans les bureaux. Dans ce service statistique ministériel, la pratique est d'imposer la mobilité : « on ne cédise pas. Après trois ans, on nous propose des renouvellements de deux ans, maximum. On n'arrive jamais à six ans » (Mr I.). L'organisation renouvelle ainsi constamment son stock de contrats à durée déterminée, en embauchant généralement des débutants à des salaires peu élevés – on compte parmi

¹²⁵ Ces différences de pratiques se révèlent également au moment de la mise en œuvre d'un plan d'accès à l'emploi titulaire comme la Loi Sauvadet : les administrations ne sont pas du tout allées au même rythme pour mettre en œuvre la loi Sauvadet et ouvrir les concours réservés ; elles n'ont pas du tout ouvert le même nombre de postes aux concours réservés, ont accompagné avec plus ou moins de volontarisme la préparation aux épreuves et ont donc pratiqué une sélectivité plus ou moins drastique. On y revient dans le chapitre 4. Cf. aussi Gourault, J. et Kaltenbach, p., 2014, *Rapport d'information* n°772.

eux nombre de doctorants ou post-doctorants en économie. Cette stratégie de renouvellement perpétuel du stock de jeunes statisticiens, au détriment d'une politique de stabilisation, compense la perte de compétences et d'expérience par le faible coût de cette main d'œuvre éternellement débutante. Ce service statistique étant prestigieux dans l'univers de la statistique publique, et l'offre d'emploi abondante pour ces profils, les agents trouvent facilement un nouvel emploi en fin de contrat – mais ils sont alors condamnés à n'être éligibles ni au contrat à durée indéterminée, ni au plan de titularisation : pour eux, le compteur d'ancienneté repart en effet à zéro, dans une nouvelle administration.

L'ambiance de travail et les pratiques de gestion sont différentes au service statistique n°2, dont l'effectif est également supérieur à 50, où fonctionnaires des corps Insee, des corps ministériels et agents non titulaires sont en proportion équilibrée. Ici, la pratique a varié au fil du temps et des dirigeants, mais la cédésation est possible : paradoxalement, elle est cependant réservée aux agents non titulaires qui accèdent à l'encadrement. Comme dans le premier cas, les agents contractuels non promus ne bénéficient pas de renouvellements de contrats jusqu'à six ans : certains sont incités à passer des concours pour devenir fonctionnaires, tandis que d'autres sont simplement invités à chercher du travail ailleurs.

Les statuts d'emploi sont également diversifiés au sein du petit service statistique ministériel où se côtoient une moitié de fonctionnaires (corps Insee et corps ministériels), et une moitié d'agents non titulaires. Cette composition distingue le service statistique de l'organisation qui l'accueille, où l'on ne trouve quasiment aucun autre agent non-titulaire : ils sont tous concentrés dans le service statistique. Contrairement à ce qui a été observé dans les deux cas précédents, la moitié des agents non titulaires travaille dans ce service depuis plus de 20 ans : face aux agents des corps Insee qui connaissent, là aussi, une forte mobilité, ces agents « cédésés » suite à la Loi de 2005 incarnent l'histoire et la tradition du service. Les autres non titulaires, se distribuent entre jeunes en début de carrière, recrutés pour une durée déterminée, et plus anciens éligibles à la cédésation.

6.2. Une lecture de la régulation de l'emploi contractuel à travers les parcours

L'analyse transversale des entretiens fait apparaître des étapes récurrentes dans les récits de parcours des statisticiens contractuels. Le fil chronologique est particulièrement heuristique pour rendre compte du fonctionnement de ce marché public d'emploi : nous aborderons successivement le recrutement comme chargé d'études statistiques non titulaire (généralement concomitant de la transition entre études et emploi), le renouvellement du contrat à durée déterminée et la question de la sécurisation de la relation d'emploi. Pour faciliter la compréhension des situations au regard du contexte organisationnel, nous avons choisi de présenter ici principalement, mais pas exclusivement, des extraits d'entretiens avec des statisticiens contractuels du service statistique n°2.

6.2.1. Un processus de recrutement centré sur l'activité de travail, au détriment des conditions d'emploi

Dans l'univers des services statistiques ministériels, les chargé.e.s d'études statistiques sont recruté.e.s sur profil, pour exercer des fonctions requérant une expertise technique (conception et gestion de dispositifs d'enquête, traitement et analyse de bases de données) incluant la maîtrise de logiciels *ad hoc*, mais aussi rédactionnelles (rédaction de documents de travail, de premiers résultats ou d'analyses plus poussées). Les enquêté.e.s sont tou.te.s au moins diplômé.e.s d'un titre de niveau bac+5 (on recense quelques doctorats, en cours ou achevés) en statistiques, économie appliquée (santé, travail...), mathématiques appliquées aux sciences sociales... Aucun.e n'est passé.e par une classe préparatoire aux grandes écoles, mais quelques un.e.s ont bénéficié d'une équivalence pour intégrer une grande école de statistiques « sur titre », en cours de cursus – on verra ensuite que ce titre d'ingénieur est très bien rémunéré par l'administration. Au moment de chercher un emploi, elles et ils ont surtout cherché un poste leur permettant d'exercer leur spécialité, qu'elle ait été acquise en cours de formation supérieure (spécialisations et stages en Master notamment), ou au cours de premières expériences professionnelles.

Dans la plupart des cas, la spécialisation détenue ouvre en théorie accès à un vaste marché d'emploi, tant dans le secteur privé que dans le secteur public : des entreprises privées et des cabinets de conseil recrutent en effet des statisticiens dans le domaine de la biologie, de la santé ou de l'analyse des besoins sociaux, mais aussi le marketing, la finance et l'actuariat. Parallèlement, la sphère publique regorge de postes de chargés d'études statistiques dans ses différents organismes : les caisses nationales d'allocations familiales, d'assurance vieillesse, l'Agence nationale des organismes de sécurité sociale, Pôle emploi, mais aussi les nombreux observatoires nationaux aux statuts divers (associations, groupements d'intérêts publics...) ¹²⁶, ou encore le réseau des observatoires régionaux de l'emploi et de la formation... Tous ces organismes forment un gisement d'emplois sur des profils similaires, offrant aux jeunes diplômé.e.s la perspective de choisir un poste, et aux plus expérimenté.e.s de changer de poste et d'emploi.

Encadré n°16. La place de l'emploi public dans les parcours d'insertion des jeunes

Les enquêtes Génération du Céreq, parce qu'elles se répètent dans le temps et dans des conjonctures économiques différentes, permettent d'observer l'évolution de l'attrance des jeunes pour l'emploi public : 13% des jeunes de la génération 1998 avaient occupé au moins un emploi dans les fonctions publiques durant les trois années suivant leur sortie du système éducatif (Di Paola et Moullet, 2003) ; c'est le cas de 20% de la génération 2004 (Joseph et Recotillet, 2010). Ce passage est déterminant pour la suite : plus des deux tiers (71%) des jeunes ayant travaillé au moins une fois dans la fonction publique au cours des trois premières années de vie active y sont encore en emploi en 2007 (Joseph et Recotillet, 2010, p. 10). Avec ces auteurs, on peut faire l'hypothèse que les jeunes se répartissent en

¹²⁶ Observatoire des métiers de la santé, de la drogue et des toxicomanies, de la délinquance...

deux groupes : « d'une part, ceux qui très tôt dessinent des projets professionnels tournés assez précisément vers les métiers de la fonction publique et qui cherchent dès lors à réaliser un stage dans cet univers professionnel. D'autre part, des jeunes dont le projet professionnel est moins établi, et qui réalisent un stage dans la fonction publique davantage par opportunité. » (Joseph et Recotillet, 2010, p. 17).

11,6% des jeunes qui ont terminé leur formation initiale en 2004 occupent un premier emploi dans la fonction publique, dont un peu plus de la moitié en contrat à durée déterminée. Trois ans plus tard, 14,2% des jeunes sortants de la génération 2004 occupent un emploi dans la fonction publique, dont 45% en contrat à durée déterminée (Idmachiche, 2010). La moitié des jeunes de la génération 2004 qui travaillent dans la fonction publique de l'État en 2007 y a commencé sa vie active, tandis qu'un sur cinq a réalisé son premier emploi dans le privé (cette dernière proportion est plus élevée parmi les jeunes en emploi dans la fonction publique territoriale en 2007, Idmachiche, 2010, p. 28).

La découverte de cet univers professionnel varié se fait essentiellement à travers la recherche des premiers stages en Master, puis du premier emploi. Pour trouver l'emploi qu'ils et elles occupaient au moment de l'enquête, Mme H, Mr E et Mr I ont répondu à des petites annonces, mode de recrutement de plus en plus répandu au sein de l'État en raison du renforcement de l'obligation de publicité des postes. Toutes et tous cherchaient un type de poste bien précis, celui de chargé d'études statistiques, de préférence dans le domaine des politiques publiques (travail, emploi, santé...). Les entretiens d'embauche leur ont offert autant d'occasions de se renseigner sur les organisations, les missions, les ambiances de travail... Par ailleurs, la porosité entre ces différents organismes publics est très forte, facilitant la mobilisation de « liens faibles »¹²⁷ pour trouver un emploi. Mr G et Mme J sont ainsi arrivés de manière similaire au service statistique n°2. Jeunes diplômés d'une même grande école de statistique, tous deux ont été directement sollicités par des interlocuteurs rencontrés : dans le cadre d'un stage pour le premier, d'un contrat à durée déterminée d'un an pour le deuxième.

« J'ai trouvé mon premier poste au service statistique n°2, par hasard, en retournant voir mes anciens maîtres de stage pour leur dire bonjour, pendant mes vacances. L'un d'entre eux m'a demandé mon curriculum vitae, il l'a transmis, et j'avais un entretien le lendemain. 3 jours plus tard, j'étais pris ! »

Mr G, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 10 ans d'ancienneté, non syndiqué.

« J'ai fait mon stage de fin d'année dans un institut de recherche, puis j'ai été embauchée pour un contrat à durée déterminée d'un an, entre septembre 2005 et septembre 2006. En fait, mon travail consistait à réaliser une mission confiée à l'institut par le service statistique n°2, donc financée par un appel d'offre du

¹²⁷ Selon la théorie des liens faibles, la meilleure façon de trouver un emploi est de passer par des contacts personnels dans des cercles différents, cette multiplicité étant gage d'accès à des informations variées, cf. Granovetter, 1974 et 2000. L'auteur identifie par exemple « l'ancien collègue ou employeur, avec lequel l'individu a conservé des relations épisodiques », 2000, p. 63.

service statistique n°2... Du coup, j'ai rencontré des interlocuteurs de service statistique n°2, j'ai discuté avec eux, et ils m'ont donc proposé de me recruter. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

Dans la plupart des récits, le ton employé pour décrire le choix des postes sur lesquels ont porté les candidatures est celui de l'évidence : dans une logique adéquationniste, les statisticien.ne.s se présentent sur des postes dont le contenu correspond à leur profil de formation initiale, qu'il s'agisse de spécialisation en termes de technicité statistique et logicielle, ou de spécialisation thématique (politiques publiques). Notons que c'est également le registre de la spécialisation qui a conduit aux candidatures et au recrutement des chargé.e.s de mission enquêté.e.s, même s'il s'agit de profils plus expérimentés, plutôt en deuxième partie de carrière.

En dépit d'une proximité familiale avec le secteur public (cf. encadré n°17), ces statisticiens contractuels affirment qu'ils ignoraient l'existence des corps Insee avant d'entrer dans un service statistique ministériel, révélant en creux le cloisonnement des corps de fonctionnaires et des ministères. Dans la plupart des cas, c'est ainsi le processus de recommandation par « lien faible », couplé à l'effet réputation des institutions de formation et des lieux de stage, qui semble favoriser l'accès à l'entretien. C'est ensuite l'échange autour des expériences et des compétences qui déclenche l'embauche. Les entretiens de recrutement sont menés par les responsables hiérarchiques (N+1, N+2), qui privilégient les candidat.e.s ayant une connaissance préalable des thématiques traitées ou des données, attestée par les mémoires universitaires ou les stages. Ceux-ci réduisent le risque d'erreur en puisant dans le vivier des diplômé.e.s de formations voisines sur le plan géographique, ou réputées sur le plan national. Dans tous les cas, il s'agit de formations dont ils ont déjà éprouvé les qualités, compte tenu du fort *turn over* sur les contrats à durée déterminée. Si le recrutement semble parfois n'être qu'une formalité, c'est enfin sans doute que le risque pris par le recruteur est finalement assez faible : il suffit d'attendre la fin du contrat à durée déterminée dès lors que l'on s'aperçoit d'une erreur éventuelle au bout de quelques mois.

Encadré n°17. Le statut en héritage ou dans l'entourage

Avant d'être questionnés sur leur ascendance, aucun.e des enquêté.e.s n'établit de lien spontané avec leur socialisation précoce. Or, tou.te.s ont au moins un parent fonctionnaire, et certain.e.s sont même immergés dans la sphère publique, comme Mme H : « Ben en fait... Je ne connais personne qui travaille en entreprise dans mon entourage familial.... ». On peut faire l'hypothèse que les contractuels de l'État sont, comme les fonctionnaires, eux-mêmes enfants de fonctionnaires (Audier, 2001 ; Fougère et Pouget, 2003 ; Gollac et Huguée, 2015). Dans un contexte de réduction des recrutements externes (cf. graphique n°1 en introduction), à défaut d'un emploi statutaire, ils hériteraient ainsi de leurs parents l'esprit de service public – comme les jeunes salariés du secteur associatif : « L'emploi associatif pourrait bien représenter une alternative de plus en plus sérieuse à la raréfaction des postes de fonctionnaires, en particulier parmi les entrants

ayant des parents fonctionnaires dont la socialisation primaire reste empreinte d'une culture du service public et du souci d'être utile aux autres. » (Hély, 2008, p. 35)¹²⁸.

Le travail est donc au cœur de la discussion, l'emploi et le salaire étant présentés comme des éléments non négociables fixés par la direction des ressources humaines, entité lointaine que les candidats ne rencontrent jamais directement – sauf pour signer leur contrat, généralement le jour de leur prise de poste.

« Concrètement, on passe les entretiens avec les chef de bureaux, sous-directeur ou chef de service. Là, on aborde ce qu'on va faire, on nous demande : pourquoi est-ce que vous êtes compétent ? Après, si ça marche, c'est-à-dire si on estime qu'on veut vous recruter, là, la direction des ressources humaines vous fait une proposition. [...] On ne parle pas de salaire. Ce n'est pas un sujet qu'on aborde en entretien... voilà. [...] C'est parce qu'il y a une distinction très forte entre le recrutement métier, et le recrutement qui relève des ressources humaines avec une proposition salariale. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, encadrante, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

En recrutant de jeunes salariés, les employeurs bénéficient d'un rapport de force favorable dans la négociation du salaire à l'embauche (Desbarats, Kopel, 2005). Ce recrutement précoce s'opère nettement à l'avantage de l'employeur, les jeunes diplômés ignorant globalement le fonctionnement du marché du travail, et a fortiori de l'univers administratif.

6.2.2. La détermination du salaire

Alors que les fonctionnaires « sont dans une situation légale et réglementaire, c'est-à-dire non négociée et non-négociable », les agents contractuels « peuvent recourir à des arrangements particuliers. Le contrat peut constituer la source de droit principale et régler la situation juridique de l'agent contractuel. » (Maggi-Germain, 2003, p. 111). La signature d'un contrat d'embauche « suppose [en effet] que soient définies, de manière *ad hoc*, les attentes et les obligations des parties et qu'il soit souvent fait l'hypothèse, au moins implicitement, que le contrat tente de spécifier les termes d'un échange entre les parties qui s'y engagent » (François, 2009). On s'attendrait donc à ce que l'embauche d'un agent contractuel donne lieu à une négociation, sur les missions peut-être, mais aussi sur la

¹²⁸ S'appuyant sur les données de l'enquête Formation et qualification professionnelle 2003, Matthieu Hély montre les homologues structurales entre salariés associatifs et agents de la fonction publique (secteurs d'activité proches, part d'enfants de fonctionnaires élevée, sur-représentation des femmes, haut niveau de qualification) pour mieux souligner l'opposition des deux sphères sur le plan des conditions d'emploi et de rémunération : « Carrière prévisible, sécurité de l'emploi et détermination du traitement par une grille indiciaire d'un côté et, de l'autre, perspectives de promotions faibles, statut précaire et rémunération moindre à emploi équivalent » (Hély, 2008, p. 31).

rémunération - d'autant plus que le contenu du contrat a longtemps été très peu cadré dans la fonction publique de l'État¹²⁹.

Des conventions de gestion locales pour borner les salaires

L'enquête montre que, bien au contraire, les services de ressources humaines de certains ministères ont institué des procédures ou conventions qui visent à *réduire* la marge de négociation des agents recrutés par contrat, voire à supprimer cette étape du processus du recrutement. Pour « faciliter la gestion des carrières des contractuels », la direction administrative centrale du ministère de tutelle de service statistique n°2 a ainsi mis en œuvre en 2007 un « cadre de gestion » (figure n°8), négocié avec la commission consultative paritaire, organe chargé du dialogue social entre contractuels et administration¹³⁰. Ce texte, qui prend la forme d'une circulaire interne au ministère, rappelle les motifs de dérogation à l'occupation des emplois permanents par les agents statutaires, et précise que les contrats à durée déterminée recrutés « sur les mêmes missions qu'un corps existant de fonctionnaires » sont « encouragés à préparer des concours » car ces emplois sont destinés à être occupés par des fonctionnaires. Le texte rappelle aussi que le contrat à durée indéterminée doit rester dérogatoire et ne doit pas aboutir à la mise en place d'un « quasi-statut ».

Figure n°8. Cadre de gestion des contractuels au service statistique n°2

Circulaire relative au cadre de gestion des agents recrutés par contrat conclu en application de l'article 4 de la Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État

Le directeur de l'administration générale et de la modernisation des services, le directeur de l'administration générale, du personnel et du budget à Mesdames et Messieurs les préfets (directions régionales et départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle ; directions régionales et départementales des affaires sanitaires et sociales ; directions du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle d'outre-mer) ; Mesdames et Messieurs les délégués généraux, délégués, directeurs généraux, directeurs et chefs de services de l'administration centrale.

En application de l'article 3 du titre Ier du statut général de la fonction publique de l'État, les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires.

Par dérogation au principe énoncé ci-dessus, des agents contractuels peuvent être recrutés dans les cas suivants :

¹²⁹ L'obligation de rédiger un contrat écrit est rappelée dans le protocole d'accord du 31 mars 2011 ; elle figurait dans le décret de 1986 pour la fonction publique de l'État, mais n'était pas systématiquement respectée. Elle a donc été précisée dans la réécriture du décret en 2014, cf. partie 1.

¹³⁰ La commission consultative paritaire (Commission administrative paritaire) n'est pas l'équivalent de la commission administrative paritaire (Commission administrative paritaire) des fonctionnaires, en ce sens qu'elle ne traite que des aspects collectifs – notons que les champs d'intervention varient considérablement d'une administration à l'autre. Seule exception à cette règle : elle est obligatoirement consultée pour les licenciements, en général pour des questions disciplinaires. On y revient plus tard dans cette partie.

En application de l'article 4 de la Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État,

1°Lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes ;

2°Pour les emplois du niveau de la catégorie A et, dans les représentations de l'État à l'étranger, des autres catégories, lorsque la nature des fonctions ou les besoins des services le justifient.

La politique des ministères sociaux autorise le recours à des recrutements par la voie contractuelle soit au regard des métiers spécifiques recherchés et n'existant pas dans la fonction publique, soit dès lors que les postes offerts aux titulaires n'ont pas été pourvus après avoir été proposés à la vacance aux agents des ministères sociaux sur intranet dans le cadre des procédures internes de mouvement, puis aux agents des autres administrations par parution de la fiche de poste sur le site de la fonction publique (bourse de l'emploi), les offres d'emploi faisant l'objet d'une publication auprès de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et des autres organismes susceptibles de proposer des candidatures.

Pour ce deuxième cas de figure, les emplois ont vocation à être pourvus, à terme, par des agents titulaires. Les agents non titulaires seront encouragés pendant la durée de leur contrat à préparer les concours administratifs.

Parallèlement, différents types d'actions seront mises en œuvre afin de développer chez les agents titulaires de nouvelles compétences : au niveau de la formation initiale, de la formation continue, des examens professionnels, etc.

La Loi n°2005-843 du 26 juillet 2005, en modifiant la Loi du 11 janvier 1984 susmentionnée, conduit à la création de contrats à durée indéterminée dont les conditions de gestion dans le temps ne sont pas encadrées par des dispositions interministérielles. Les ministères de la fonction publique et du Budget ont clairement indiqué qu'ils n'entendent à cette occasion ni modifier l'économie générale du recours aux agents non titulaires – qui reste dérogatoire par rapport aux principes de la fonction publique de carrière – ni voir la mise en place de systèmes de gestion apparentés à des « quasi-statuts ».

Le présent cadre de gestion a pour objet de constituer un document unique de référence pour les deux secteurs travail-emploi et santé-solidarité pour la gestion des contrats conclus en vertu des dispositions de l'article 4 de la Loi du 11 janvier 1984 susmentionnée au sein des ministères sociaux. Il permet notamment de définir une référence valable sur la durée d'un contrat à durée indéterminée.

Ce document explicite la fixation initiale et l'évolution dans le temps des différentes étapes de rémunérations des contractuels avec comme objectifs :

- permettre la définition de parcours professionnels des agents non titulaires conférant une bonne lisibilité à la gestion, tant aux yeux des gestionnaires qu'à ceux des agents concernés notamment en termes d'évolution des rémunérations ;
- encadrer l'évolution des rémunérations, au sein d'un niveau donné fixé au moment du recrutement et mentionné au contrat.

Précisément, la grille de gestion ministérielle fixe la rémunération initiale des contractuels et son évolution dans le temps, afin de donner une visibilité aux parcours professionnels des agents non titulaires. Ce système de détermination des salaires des agents contractuels s'inspire, sans le reproduire, de celui des fonctionnaires. Comme eux, les agents contractuels sont de plus en plus souvent positionnés dans une grille indiciaire dès leur recrutement. Les corps sont remplacés par des « niveaux », constitués de « positions » (et non de grades) correspondant à des indices de rémunération. Au service

statistique n°2, la grille comprend cinq niveaux de responsabilité correspondant à des degrés de « technicité et/ou expertise au niveau de l'autonomie et/ou des responsabilités » ; ces cinq niveaux suivant à peu près la hiérarchie des corps de fonctionnaires¹³¹. La progression entre « positions » au sein d'un même « niveau » est définie à l'avance pour tous, au rythme de un à trois ans par étape. L'inscription dans l'espace indiciaire d'une grille rend possible le déroulement d'une carrière indiciaire à l'ancienneté pour tous les contractuels, à un rythme légèrement moindre que pour les fonctionnaires. Un chargé d'études, classé au niveau 3, mettra par exemple 28 ans pour atteindre l'indice brut 801, qui constitue le sommet de la grille, contre 27 ans pour un attaché d'administration centrale et seulement 20 ans et 6 mois pour un attaché Insee.

Les règles de progression sont en outre adaptées sans être vraiment équivalentes : comme on entre dans cette grille sans passer de concours et seulement par entretien, on ne progresse d'un niveau à l'autre que par la même voie, sur avis du N+1 et du N+2. Ce « choix du management consacre l'évolution des fonctions et responsabilités confiés et repose sur la progression de l'expertise de l'agent (l'obtention d'un diplôme en cours de contrat ne saurait toutefois justifier en soi un changement de niveau) et sur les résultats obtenus dans les précédentes responsabilités ». Les agents contractuels sont soumis à un système à la fois moins égalitaire et plus arbitraire que les fonctionnaires : ces protections figuraient précisément parmi les principaux objectifs du statut des agents publics (Maggi-Germain, 2003, p. 106). De plus, « il n'y a pas de réduction d'ancienneté dans le passage d'une position à la supérieure », contrairement au système des sauts d'échelon chez les fonctionnaires.

Pour autant, formellement, la rémunération des contractuels s'inscrit dans le même espace indiciaire que celui des fonctionnaires : pour eux aussi, « La valeur du point d'indice, commune à l'ensemble de la fonction publique, est déterminée par décret chaque année et permet de transcrire directement le nombre de points en rémunération. » (Audier et al. 2015, p. 217). Enfin, une rémunération accessoire s'ajoute à la rémunération indiciaire. Au service statistique n°2, la rémunération indiciaire associée à chaque échelon est en pratique complétée par une rémunération accessoire : des primes¹³², de nature variée, directement attribuée par la direction opérationnelle.

Des pratiques de recrutement qui excluent toute négociation ?

Très précis pour ce qui concerne les éléments de rémunération et les marges de progression, le cadre de gestion ne précise pas les conditions de renouvellement et de cédésation (c'est un des points de l'accord national de 2011). Il précise en revanche des éléments objectifs, pour déterminer le niveau des rémunérations, ce qui permet de

¹³¹ Niveau I : administrateur, niveau II : attaché principal, niveau III : attaché, etc.

¹³² La part indemnitaire des agents contractuels est plus réduite que celle des fonctionnaires, même si les variations sont extrêmes d'un corps et d'un ministère à l'autre, allant de 45% de la rémunération pour les personnels de direction de niveau administrateur à 5% pour les enseignants du primaire, cf. Audier et al., 2012.

prévenir les velléités de négociation. On verra que ces postes étant souvent proposés à de jeunes actifs sans expérience sur le marché du travail, dans un contexte de chômage juvénile, les tentatives de négociation sont très rares à ce stade.

Mme H a été recrutée sur son poste de chargée d'études au service statistique n°2 directement après la fin de ses études, mais après plusieurs stages. Au fil de ces expériences, elle a pu affiner son projet professionnel et ses préférences pour le service public, qui l'ont conduite à réaliser un deuxième Master 2 spécialisé en statistiques, en privilégiant la recherche de postes dans les administrations ou organismes publics. Habitée des stages, préparée à l'idée d'être embauchée en contrat à durée déterminée – surtout dans le public, Mme H n'avait même pas imaginé négocier son salaire.

« Moi, je ne suis pas arrivée avec des prétentions salariales, comme on dit. Je pense que je fais partie d'une génération à laquelle on a répété : c'est difficile de trouver un emploi, en particulier le premier emploi. En plus, la crise avait déjà commencé et... le premier emploi effectivement, ce n'est pas forcément évident à trouver. J'ai pu le constater avec les personnes qui avaient fait le même parcours que moi. Donc mon premier salaire, c'était 1 900 Euros. Je n'ai pas du tout cherché à négocier pendant l'entretien. Je considère que c'est un bon salaire pour vivre à Paris. Et heu... on m'a plutôt présenté les choses.... comme quelque chose de non négociable.

Question : quand vous dites « présenté de façon non négociable », c'est à dire que c'était précisé dans la fiche de poste ?

Non, il n'y avait pas ça dans l'offre d'emploi. Ce n'était pas explicite. Mais heu... pendant l'entretien on m'a dit : est-ce que vous êtes d'accord avec le salaire ? J'ai dit que oui, ça me convenait, et on m'a dit : ah, c'est difficile de négocier les salaires... J'ai dit : non, ça me convient. On n'en a pas beaucoup parlé, parce que moi, ça me convenait sincèrement en fait. »

Mme H, <30 ans, bac+5, service statistique n°2, 3 ans d'ancienneté, non syndiquée.

Ce faible niveau de revendication salariale peut s'expliquer par le manque d'expérience sur le marché du travail : pour une grande partie des enquêtés.e.s, ce poste était le premier occupé après les études. En outre, les jeunes générations ont grandi avec l'idée que l'entrée sur le marché du travail était particulièrement chaotique et que le chômage était leur destin le plus probable (Gaini et al., 2013). Dans ce contexte, l'accès à l'emploi se fait sous contrainte, et peu nombreux sont ceux qui osent courir le risque de ne pas être retenu. Cet extrait montre aussi combien, avec le recul, Mme H a conscience d'avoir entendu ces précisions sur le caractère non négociable du salaire alors même qu'elle ne cherchait pas à le faire : dès ce premier entretien, le recruteur commence à distiller les règles tacites de la gestion des contractuels.

Le tableau n°16 montre l'ampleur de la dispersion salariale pour un même poste de chargé d'études débutant. Les écarts constatés ne reflètent pas seulement les caractéristiques objectives et les différences d'expérience ou de qualification.

Tableau n°16 Diversité des salaires à l'embauche sur des postes de statisticiens contractuels dans les ministères

Identifiant	Salaires à l'embauche (net mensuel)	Diplôme	Ancienneté à l'embauche	Déclare avoir négocié
Mr I	2 800 Euros	Bac+5	3 ans	Oui
Mme Z	2 700 Euros	Doctorat	4 ans	Oui
Mr G	2 500 Euros	Grande école	Aucune	Non
Mr E	2 286 Euros	Doctorat	2 ans	Oui
Mme J	2 150 Euros	Grande école	1 an	Non
Mme H	1 850 Euros	Bac+5	Aucune	Non
Mr M	1 600 Euros	Bac+5	2 ans	Non

Comment la direction des ressources humaines fixe-t-elle ce salaire présenté comme « non négociable » par le recruteur (N+1 ou N+2) ? D'autres entretiens nous apprennent que les agents de la direction des ressources humaines combinent plusieurs critères pour fixer le montant de la proposition : la grille de qualifications « maison » permet d'abord de donner une valeur au diplôme le plus élevé détenu par le candidat¹³³, même si la grille de gestion précise que « la possession d'un diplôme vient étayer le jugement sur l'aptitude à exercer des fonctions, notamment lors du recrutement initial, mais ne saurait à elle seule conditionner ou ouvrir des droits quant au positionnement de l'agent ». Au service statistique n°2, le titre d'ingénieur d'une grande école débutant est par exemple rémunéré 300 Euros de plus que celui d'un bac+5 universitaire (2 500 Euros contre 2 200 Euros nets par mois).

Mr G a été recruté directement à la sortie de son stage de fin d'études – stage réalisé à l'Insee, sans avoir transmis son CV à une autre personne qu'à son maître de stage. Il n'a pas passé d'autre entretien.

« Pendant l'entretien d'embauche, il n'y a pas eu de négociation salariale... Ou plutôt, elle s'est faite dans le mauvais sens ! (il s'esclaffe) C'est-à-dire qu'on m'a proposé un salaire de 2 200 Euros nets par mois. Que j'ai accepté, parce que de toutes les façons, j'étais prêt à accepter largement en dessous... Et finalement, ce sont les ressources humaines qui m'ont appelé en me disant : mais non, vous avez fait [une grande école], donc on vous demande 2 500 nets ! J'ai dit oui, très bien (il rit à nouveau), et j'ai été embauché à 2 500 Euros. »

Mr G, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 10 ans d'ancienneté, non syndiqué.

L'estimation de la direction des ressources humaines valorise aussi l'ancienneté avant l'arrivée en poste : si le nombre d'années est bien sûr pris en compte, c'est surtout le niveau de rémunération antérieur qui est demandé (l'administration poussant même l'indiscrétion jusqu'à demander les bulletins de salaire du précédent emploi). Il est en effet implicitement établi que la nouvelle recrue ne peut pas faire un bond salarial trop

¹³³ La pratique est usuelle dans de nombreuses entreprises, chez Gaz de France par exemple, cf. Guillaume et Pochic, 2007 ou Guillaume, Peyrin, Pochic, 2010.

important. Le salaire précédant l'embauche est donc l'un des facteurs essentiels des différences salariales sur un même poste. Dans le cas de Mr I, ce critère est même prépondérant sur celui du diplôme :

Mr I occupe le haut du classement des salaires d'embauche comme chargé d'études statistiques (tableau n°16), sans avoir négocié. Diplômé d'un bac+5, il n'était pas le mieux positionné dans la grille des qualifications, mais il avait l'avantage d'une expérience préalable dans le privé, sur un poste de consultant rémunéré 2 650 Euros nets par mois. C'est ainsi le niveau du salaire antérieur qui est retenu pour fixer sa rémunération à son arrivée dans le service statistique.

Mr I, 30-39 ans, bac+5, ex-service statistique n°1, 4 ans d'ancienneté, non syndiqué.

Si Mr G et Mr I ont été avantagés par les « règles » de détermination des salaires à l'embauche, la combinaison de ces critères a entraîné une offre jugée trop basse par Mr E, qui a pour sa part entamé une négociation salariale qui lui a paru très longue. Cet exemple nous permet de rentrer en détail dans un processus de recrutement, et de découvrir le rôle des différents acteurs dans la négociation salariale.

Docteur en économie, Mr E a d'abord cherché à s'insérer dans le secteur académique : après avoir été ATER, puis post-doctorant, il n'est finalement pas qualifié aux fonctions de maître de conférences. Revenu en France après un séjour d'un an à l'étranger, il se retrouve au chômage et fait un bilan de compétences avec l'APEC, à l'issue duquel il répond à une offre pour l'emploi qu'il occupe au moment de l'entretien.

« Quand j'ai vu cette annonce de chargé d'études statistiques, je me suis dit que ça pourrait être pas mal. [...] Du coup, j'ai candidaté, et j'ai été retenu pour passer un entretien, puis un deuxième. Ils se sont bien passés. Ensuite, j'ai été recruté avec la temporalité propre à l'administration. C'est-à-dire, de mémoire : j'ai dû passer les entretiens fin septembre... ils m'ont annoncé début octobre qu'ils me retenaient. Et puis après... il s'est passé deux mois pendant lesquels, régulièrement, je venais aux nouvelles pour savoir quand est-ce que j'allais commencer, combien j'allais être payé... On me répondait : le dossier est bloqué à la direction des ressources humaines, on ne sait pas bien sur la rémunération, c'est compliqué...

Question: la question de la rémunération n'avait pas été abordée avant ?

Alors il y avait une fourchette de rémunération dans l'annonce, si je me souviens bien. Et puis moi, j'ai donné mes exigences... de mémoire, la fourchette, ça devait être quelque chose comme (il hésite, cherche à se souvenir) 30-35 000 Euros bruts annuels en fonction de l'expérience, quelque chose comme ça. Moi, je demandais 34, ce qui est déjà bien. Ça a été assez long pour moi parce que... l'idée de la direction des ressources humaines de l'époque, c'était qu'il y avait une espèce de tarif autour de 28 ou 30 000 pour les gens qui sortaient avec bac +5, et plutôt autour de 38 000 pour les gens qui sortaient des grandes écoles.

Question: le titre de docteur n'existait pas dans leur grille ¹³⁴

¹³⁴ L'article 47 de la Loi n 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche prévoit la reconnaissance du doctorat pour l'accès aux corps de la haute fonction

R6: Non, il n'y avait pas de reconnaissance du doctorat. Et puis après, ils ajustaient le salaire par rapport à l'expérience. Enfin, concrètement, pour eux, docteur c'était équivalent à bac +5. Voilà. En fait, ceux qui recrutent n'ont pas du tout la main sur le dossier rémunération... Une fois le choix réalisé sur entretien, les dossiers de recrutement sont transmis à la direction des ressources humaines, car c'est la direction des ressources humaines qui fait les propositions et qui fait la politique salariale. C'est la RH qui examine, qui fait une proposition, qui redescend au directeur et ensuite au sous-directeur et au chef de bureau. Il a donc fallu que le chef de bureau et le sous-directeur, ceux qui m'ont recruté, remontent plusieurs fois au créneau pour dire : non, non, un docteur c'est bac +8, ce n'est pas bac +5 ! Ça a apparemment été un peu compliqué pour leur faire comprendre ça. Et l'autre élément, c'est qu'ils me demandaient quel était mon salaire précédent... et moi, mon salaire précédent, c'était une bourse de post-doctorat à l'étranger, qui représentait 1 000 Euros par mois. Et donc, ils m'ont généreusement proposé initialement – enfin, moi, je n'étais pas dans la boucle - , ils ont proposé à mes chefs de me recruter à 28 000 Euros par an ! Quand ils ont vu ça, mes chefs n'ont même pas eu besoin de m'appeler pour me demander si ça m'allait, ils ont bien su que ça n'allait pas. Donc ils sont montés au créneau pendant plusieurs semaines pour dire : ce n'est pas possible. Et j'ai donc été, finalement, recruté sur un truc un peu intermédiaire à 34 000 je crois... (il réfléchit) 34 000 Euros, ce qui était un intermédiaire entre le bac+5 et les grandes écoles. [...] Donc heu...le temps qu'ils itèrent entre la RH et la direction, pour arriver à 34 et puis qu'ils me rappellent, on était fin novembre ! Ils m'ont dit : voilà, là on ne pourra pas aller plus loin... On aimerait bien avoir mieux, mais on ne pourra pas, est-ce que ça vous va ? Moi, en attendant, j'étais encore au chômage... bon, je n'étais pas particulièrement gourmand financièrement. De toutes les façons, je veux travailler dans le public, ce n'est pas pour gagner du fric, donc j'ai topé à 34. »

Mr E complète le récit de cette négociation initiale un peu plus tard dans l'entretien, alors que nous abordons la manière dont lui recrute, maintenant qu'il est chef de bureau.

« On m'avait dit : on te propose 34 000, mais par contre, il n'y aura pas d'évolution pendant trois ans. Ben, moi, je préfère avoir 34 000 bloqué pendant trois ans que partir de 31 et avoir 1 000 de plus chaque année pendant trois ans ! Donc je suis resté avec ce salaire, plus des primes qui évoluaient quand même un petit peu. Enfin, plutôt bien dans mon cas, parce qu'ils avaient conscience que j'étais beaucoup moins bien payé que d'autres ! Typiquement, le fait de caler sur le dernier salaire et sur les grandes écoles fait que j'ai des collègues contractuels qui sont arrivés quelques mois avant moi, mais parce qu'ils ont suivi un cycle à la [grande école] ou un truc comme ça, ou qu'ils ont éventuellement été embauchés dans le privé pendant 6 mois ou 8 mois, ils se retrouvaient payés 40 000 Euros annuel. [...] Moi, quand j'ai appris ça, ça m'a agacé, mais je ne pouvais rien y faire... et comme je donnais satisfaction, mes chefs jouaient un peu sur les primes : on m'a donné plus de primes. »

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 7 ans d'ancienneté, syndiqué.

Ce processus de négociation indirect, duquel la personne pressentie pour le poste est soigneusement tenue à l'écart, représente un puissant instrument de pression des salaires

publique par la voie de concours, et la prise en compte de la durée de thèse comme ancienneté professionnelle dans le calcul de la rémunération.

à la baisse. Informé qu'il est retenu par la hiérarchie fonctionnelle, le lauréat est ici laissé plusieurs semaines sans nouvelles d'un processus administratif présenté comme laissé aux mains d'une entité (direction des ressources humaines) complètement disjointe de l'organisation du travail dans la direction opérationnelle. Les responsables hiérarchiques directs jouent un rôle ambivalent : ils se font le relais des « prétentions salariales » de la personne qu'ils ont choisie, tout en annonçant qu'ils n'ont aucun pouvoir face à la direction des ressources humaines. L'impétrant étant complètement isolé, ses responsables sont libres de sélectionner les informations qui les arrangent pour se présenter comme des alliés contre une administration perçue comme rigide et bureaucratique : dans ce cas, la mise en scène des échanges entre le chef et la direction des ressources humaines fait monter la pression sur le candidat, avant de lui présenter l'offre de rémunération comme à prendre ou à laisser (« on ne pourra pas aller plus loin »). Au chômage, ayant misé tous ses espoirs sur ce poste pour lequel il a été sélectionné et n'ayant donc pas candidaté sur de nouveaux postes pendant les deux mois qu'a duré cette attente, M. E n'a finalement d'autre choix que d'accepter l'offre qui lui est faite. L'issue de son récit nous apprend cependant que la négociation n'a pas vraiment été menée en sa faveur, puisqu'il est finalement le moins bien payé des statisticiens contractuels de sa sous-direction, malgré son doctorat et son potentiel. Le processus de négociation par responsable hiérarchique interposé conduit non seulement M. E à accepter sa moindre rémunération au nom de la rationalité administrative, mais aussi à considérer le surcroît de primes discrétionnaires comme une faveur de sa hiérarchie immédiate... Il y a donc d'importantes marges de négociation, mais elles sont aux mains des recruteurs, qui ne sont autres que les responsables hiérarchiques directs. On est ici dans une stratégie de gestion similaire à celle identifiée par Marlène Benquet (2013) : « que rien ne devienne un droit pour que tout reste une faveur », qui n'est pas sans rappeler les premiers temps de l'administration avant statut (recrutements et fixation des salaires à discrétion du supérieur hiérarchique direct).

La capacité à négocier n'est pas également distribuée selon le sexe

Face à un recruteur qui annonce que le salaire n'est pas négociable, tou.te.s les candidat.e.s n'acceptent donc pas l'argument d'autorité : certain.e.s cherchent quand même à négocier, et y parviennent parfois. A quelques exceptions près, les hommes négocient leur salaire, les femmes moins. Ainsi, Mme J, qui possède exactement le même diplôme que Mr G, et d'une année d'expérience en plus avant le recrutement, est engagée au service statistique n°2 deux ans après lui, avec un salaire inférieur de 350 Euros net par mois.

Jeune diplômée, Mme J a l'expérience d'un premier contrat à durée déterminée dans un organisme de recherche public, qu'elle avait obtenu suite à un stage. Contrairement à Mme H, elle s'étonne tout de même de ne pouvoir, au moins, « discuter » du salaire, car elle sait que celui-ci est parfois ouvert à la négociation.

« Le recruteur m'a dit : ok, c'est bon... sans avoir jamais parlé de salaire. Et quand j'ai redemandé : quand est-ce que je vais signer le contrat ?, etc., enfin, surtout : quand est-ce qu'on parle de salaire ? Ils m'ont dit : ah, mais là, votre contrat est

prêt ! Il va falloir venir le signer dans une semaine : Donc j'ai dit : mais il n'y a pas de discussions ? Ah ben non, de toutes les façons, c'est une proposition et c'est tout. Donc dans mon cas, il n'y a même pas eu la possibilité en fait d'en discuter. [...] Moi, j'étais en début de carrière, ça faisait un an que je travaillais, je n'avais pas de grosse prétentions là-dessus, à moins de perdre en salaire. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

Cette moindre capacité de revendication salariale est le résultat d'une socialisation genrée toujours aussi efficace : « de la prime enfance, à la cour et aux bancs de l'école puis dans les différents postes qui leur sont offerts, [les hommes] apprennent mieux que [les femmes] à avoir confiance en eux, à prendre des risques, à combattre les rivaux (et rivales), à nouer des amitiés et complicité avec des collègues masculins susceptibles de leur proposer des postes plus intéressants et surtout à se vouer, sans compter leur temps, à leur travail et à leur carrière. » (Marry et al., 2015, p. 47). Des expériences en psychosociologie réalisées par des chercheurs anglo-saxons tendent à montrer que les femmes initient moins souvent une négociation salariale que les hommes (Kugler et al., 2013) en raison de stéréotypes genrés : les comportements d'auto-promotion sont plus acceptables chez les hommes, les femmes rencontrent plus de résistance quand elles tentent de négocier, et le coût de cette démarche est encore plus élevé quand elles sont face à un homme. La manière dont la négociation est affichée par l'environnement de travail joue par ailleurs un rôle très important : dans le cadre d'une expérience naturelle, Andreas Leibbrandt et John List (2012) ont ainsi montré que les femmes négocient plus que les hommes quand la possibilité est explicite, mais que les hommes négocient plus qu'elles quand la marge de négociation est laissée dans le flou. Si au service statistique n°2, les responsables hiérarchiques annoncent d'emblée la difficulté, voire l'impossibilité d'une négociation, on peut faire l'hypothèse que ce sont les femmes, plus que les hommes, qui en sont découragées. De ce point de vue, les règles de recrutement statutaires, même si elles ne font pas disparaître les inégalités sexuées, jouent sans doute un rôle protecteur.

6.2.3. Renouvellement du contrat à durée déterminée et horizon du contrat à durée indéterminée à six ans

Le contrat à durée déterminée, un mode d'embauche « normal » dans les ministères

« Question: Ce poste de chargé d'études, il était affiché comme un contrat à durée déterminée ?

Oui, contrat à durée déterminée de trois ans, renouvelable dans la limite de six ans. Cédésation possible... enfin, obligatoire, s'ils continuaient à me garder. Ouais, ils m'ont tout de suite rassuré sur le fait que dans ces services-là, ils avaient l'habitude de cédésier les gens automatiquement. Ils ont dit qu'ils ne s'étaient jamais débarrassés de quelqu'un un jour avant son sixième anniversaire de contrat pour ne pas avoir à le cédésier... »

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 7 ans d'ancienneté, syndiqué.

La Loi 84-16 et le décret 86-83 (presque entièrement réécrit par deux décrets en 2014) précisent que les employeurs publics peuvent recruter des agents non titulaires pour pourvoir des emplois permanents relevant de la catégorie A « lorsque la nature des fonctions et les besoins du service le justifient » (article 4) en contrats à durée déterminée allant de trois ans, renouvelables une fois dans la limite de six ans. Aucun texte ne fixe cependant de règles ni de conditions en matière de renouvellements des contrats¹³⁵ : chaque administration est donc libre de développer des politiques spécifiques de gestion des contractuels, qui constituent des normes locales connues des agents.

Agée de moins de 30 ans, Mme H est la plus jeune statisticienne contractuelle rencontrée dans le cadre de cette enquête. Elle a cependant déjà trois ans d'ancienneté puisque son contrat à durée déterminée vient juste d'être renouvelé. Elle brosse cependant exactement le même tableau que ses collègues plus anciens, qu'ils soient syndiqués ou non.

« Au service statistique n°2, la politique, c'est de proposer des contrats de trois ans plus trois ans, même s'il y a eu des variations au cours des dernières années. Au service statistique n°1, par exemple, ils font plutôt du trois ans plus deux ans, voire du trois ans plus un an. Mais au service statistique n°2, c'est resté assez stable : trois ans plus trois ans pour la plupart des personnes. »

Mme H, <30 ans, bac+5, service statistique n°2, 3 ans d'ancienneté, non syndiquée.

Le caractère dérogatoire de ces recrutements en contrat à durée déterminée pour assurer des besoins permanents dans les ministères n'est évoqué par aucun.e des enquêté.e.s : « C'est comme ça que fonctionne l'administration publique », dit sobrement Mme H. Le profil de cette population plutôt jeune, très qualifiée et très spécialisée, peut en partie expliquer ce phénomène de résignation face aux contrats à durée déterminée : les statisticiens rencontrés sont spécialistes des politiques publiques, et une grande partie d'entre eux ont suivi des cours sur les politiques d'emploi et les politiques sociales. Ils savent se situer dans la distribution des salaires en France, connaissent le taux de chômage des jeunes et les analyses socio-économiques des déterminants du chômage juvénile. Ils se savent donc à la fois protégés du chômage par leur niveau de diplôme, mais aussi exposés à l'allongement de la période de stabilisation dans l'emploi (Gainiet *al.*, 2013 ; Couprié, 2015). Dans ce contexte, elles et ils peuvent considérer l'emploi en contrat à durée déterminée comme une étape logique, normale, dans leur parcours d'insertion (Cancé, 2002, p. 33).

Lors de l'entretien d'embauche, le contrat de travail à durée déterminée est d'ailleurs souvent présenté comme une étape avant l'accès possible à un contrat à durée indéterminée, afin de rassurer le candidat sur les perspectives de sécurisation de la relation d'emploi à l'issue d'une « période d'essai » (record) de six ans. Entre 1983 et 2005, le statut de la fonction publique de l'État – dans ses déclinaisons législatives et

¹³⁵ Il existe parfois des « chartes » de bonnes pratiques de gestion des contractuelles (par exemple celle du CNRS, datée 2012), mais qui n'ont aucune valeur juridique et donc aucun effet contraignant.

réglementaires – ne permettait pas l’usage du contrat à durée indéterminée, ce qui a pu entraîner l’existence de contrat à durée déterminée renouvelés de façon continue. La Loi n°2005-843, qui transcrit en droit public français une circulaire européenne destinée à lutter contre la reconduction abusive des contrats à durée déterminée, limite précisément à six années consécutives la durée maximale d’emploi comme contractuel d’une collectivité publique : si la relation d’emploi perdure au-delà de six ans, le contrat doit être transformé en contrat à durée indéterminée (corollaire : l’employeur n’a aucune obligation de continuer cette relation d’emploi). Cette nouvelle possibilité de pérennisation de la relation contractuelle est désormais usuelle dans les ministères, où le néologisme « cédéiser » est devenu courant. La cédésation devient donc un argument pour rendre plus attractive la perspective d’un contrat à durée déterminée de trois ans. A ce stade, la titularisation n’est jamais évoquée : ce point surgit plus tard, lors des entretiens d’évaluation annuels – nous y reviendrons dans le chapitre 4.

« Les contrats d’embauche sont des contrats de trois ans classiques, renouvelables. On disait renouvelable pour trois ans à l’époque, donc trois ans plus trois ans. Heu... avec éventuelle possibilité de contrat à durée indéterminée à la fin. Enfin, c’est comme ça que c’était présenté à l’époque, ça a changé ensuite. [...] Et normalement, la politique donnée par la direction, c’est qu’on cédèse un contractuel s’il a un profil particulier, spécifique, des compétences particulières, ou s’il a vocation à évoluer dans la hiérarchie. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d’ancienneté, syndiquée.

Cette « politique » de gestion des carrières des agents non titulaires n’est pas sans équivoque. Ainsi, alors que les contrats de travail élaborés par la direction des ressources humaines de service statistique n°2 précisent que les agents non titulaires « s’engagent à ne pas faire carrière », c’est précisément les contractuels à potentiel d’encadrement ou à forte expertise que le responsable administratif de service statistique n°2 a choisi de cédéiser :

« Ici, ils ne cédésent que les gens qui montent en grade.

Question: Il existe une règle ?

Il y a une règle, élaborée par l’ancien chef de service, et je pense que c’est toujours la même maintenant... L’ancien chef de service l’a énoncée devant moi, cette règle : si la personne n’a pas le potentiel pour être au minimum chef de bureau, on ne la cédèse pas. »

Mr G, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 10 ans d’ancienneté, non syndiqué.

La « règle », ou plutôt les critères locaux de cédésation des statisticiens est affichée en filigrane dans la grille de gestion du ministère, qui prévoit plusieurs niveaux de responsabilité, dont le niveau I bis, qui correspond à des chargés de missions et experts de haut niveau sur des indices de rémunération dits « hors échelle » - les plus élevés de la fonction publique. Cette règle officieuse a aussi été énoncée en public par le chef de service du ministère, que ce soit face aux représentants syndicaux des contractuels (dont Mme J), ou en réunion de direction avec les chefs de bureau (dont Mr G). C’est d’ailleurs

leur promotion comme encadrant, respectivement adjointe au chef de bureau et chef de bureau, qui a valu leur cédésation à Mme J et Mr G. Pour les autres, comme Mme H, l'absence de promotion hiérarchique après le premier renouvellement semble indiquer que la fin du deuxième contrat à durée déterminée de trois ans sera la fin de sa relation avec le service statistique n°2. Ce destin commun à de nombreux contrats à durée déterminée est seulement évoqué à demi-mots, mais fait bien partie de l'imaginaire collectif des contractuels de ce service et contribue au sentiment d'insécurité que ressentent certain.e.s d'entre eux.

Incertitude, instabilité, précarité : renouvellement des contrats à durée déterminée et accès au contrat à durée indéterminée

Dans les entreprises, les contrats à durée déterminée sont utilisés comme outil de flexibilité numérique (« bouche trou »), mais aussi comme moyen de sélection pour l'accès à la file d'attente des emplois permanents (Bouffartigue, 2010). Pour les salariés eux-mêmes, l'expérience du contrat à durée déterminée varie du tout au tout selon leurs profils et leurs perspectives professionnelles (Cancé, 2003) : le contrat à durée déterminée est d'autant mieux vécu qu'il débouche sur un emploi stable à court ou moyen terme, c'est-à-dire qu'il fonctionne comme tremplin. Dans la fonction publique, l'accès à l'emploi stable nécessite souvent plusieurs étapes : les contractuels doivent en effet accumuler six ans d'ancienneté avant d'être éligibles à la cédésation.

Le champ de l'enquête étant principalement constitué de statisticien.ne.s en poste au moment de la mise en œuvre de la Loi Sauvadet, celles et ceux des interviewé.e.s qui étaient éligibles à la titularisation avaient nécessairement été renouvelé.e.s par leur employeur – à quelques exceptions près. Par ailleurs, la politique de renouvellement est quasi systématique au sein du service statistique n°2, même si elle a fluctué. Pour aborder cette question de manière plus globale, il faut mobiliser les entretiens réalisés avec des contractuel.le.s dans des configurations locales tout à fait différentes.

En dehors des services statistiques ministériels, l'accès au contrat à durée déterminée de trois ans comme première étape de stabilisation

Le contrat à durée déterminée peut être utilisé comme période d'essai pour tester une nouvelle recrue. Cette méthode de sélection peut sembler peu efficace lorsque le contrat dure trois ans, mais tous les employeurs publics relevant de l'État ne proposent pas d'emblée des contrats aussi longs : parvenir à cette durée contractuelle peut déjà être l'aboutissement d'une longue relation avec l'employeur public. Alors, lorsque les contrats sont très courts et leur renouvellement jamais assuré, la précarité est principalement définie comme la discontinuité des revenus et insécurité matérielle (Bouffartigue, 2009).

Mme C est diplômée d'un bac+5 spécialisé dans l'administration publique, dans le cadre duquel elle a réalisé un stage en service déconcentré. A l'issue de son stage, l'administration lui propose un poste de chargé de mission : « je ne savais pas quoi faire, après six ans d'université, je me suis dit pourquoi pas ? ». Son premier

contrat est établi pour une durée de trois mois. « A cette époque, je ne faisais aucune différence entre contractuels et fonctionnaires, catégories A, B etc. C'est en réalisant mon dossier de reclassement l'an dernier que je me suis rendu compte que j'étais en B à l'époque ». S'en suivent trois avenants, les deux premiers pour trois mois, le dernier pour deux mois. « J'ai pris mes congés comme si j'étais un agent avec de vrais contrats, eux étaient à peu près sûrs de me renouveler. Mais j'ai quand même dû m'inscrire au chômage quinze jours parce que la direction des ressources humaines n'avait pas envoyé le contrat assez tôt au contrôleur financier pour l'établir à mon retour. »

« Moi je me disais : tiens je ne savais pas que ça se pratiquait comme ça dans la fonction publique ! Je sortais des études, je n'avais pas connaissance du fonctionnement pratique... En plus, mon conjoint qui travaillait dans la fonction publique territoriale depuis la fin de ses études se voyait lui aussi proposer uniquement des contrats à durée déterminée de courte durée, toujours renouvelés. [...] On m'avait quand même confié des dossiers avec des responsabilités importantes : d'emblée, j'ai été membre du comité de direction, j'avais des relations avec les partenaires, des fonctions de représentation... C'était bizarre l'écart entre ces contrats et ces tâches. [...] C'est plutôt dans les contrats suivants, et à l'arrivée d'un collègue qui a directement signé des contrats à durée déterminée d'un an, que ça m'a semblé injuste. Du coup, j'ai demandé directement au directeur, qui me disait que c'était en fonction des lignes budgétaires : ils renouvelaient quand ils avaient des lignes budgétaires. »

Le nouveau contrat est établi pour 1 an, en catégorie A cette fois-ci au niveau chef de service (elle encadre alors une petite équipe de fonctionnaires), suivi d'un avenant pour 6 mois, puis d'un autre contrat d'un an, toujours en catégorie A mais au niveau adjoint au chef de service car le service qu'elle dirigeait vient d'être fusionné avec un autre. Au moment où Mme C atteint presque quatre d'ancienneté dans cette direction déconcentrée, elle est convoquée par sa cheffe de service : « Là, elle me dit : 'Ecoute, on ne pourra pas renouveler ton contrat, ton poste va être mis au mouvement [du corps d'encadrement du ministère]'. Cette fois-ci, par contre, je ne l'ai pas pris de la même manière qu'avant : en vieillissant, j'en avais marre d'être baladée de droite à gauche. En plus, j'avais beaucoup participé au projet de la nouvelle structure, parce que j'aimais ça, mais au bout d'un moment, on attend de la reconnaissance. »

Un nouveau poste lui est donc proposé, sur une autre mission, avec un contrat d'un an, à nouveau – comme les précédents, ces contrats à durée déterminée s'enchaînent sans délai de carence. Mme C tombe enceinte avant l'échéance de ce nouveau contrat, et postule pour un poste de chargé de mission. D'abord mis au mouvement des fonctionnaires, mais n'ayant reçu aucune candidature, le poste est ouvert au recrutement contractuel. Mme C est retenue par un jury de sélection qui la classe première sur 10 candidats, et elle signe enfin un contrat à durée déterminée de trois ans, qui démarre avant la fin de son contrat à durée déterminée d'un an, lui permettant de prendre son congé maternité dans ce nouveau cadre.

« On m'avait envoyé un modèle de contrat, la grille pour me dire où je serais placée (niveau 3, échelon 4) et je n'ai pas forcément négocié. Parce que je suis classée à un meilleur échelon, et donc je gagne 280 Euros de plus, net par mois, c'est non négligeable. En plus, pour la première fois, j'ai une prime, une prime de sujétion d'environ 140 Euros par mois ». Au moment de l'entretien, Mme C se projette à la fin de son contrat : « En septembre, j'aurai mes six ans en catégorie

A ! Mon contrat va donc se transformer en contrat à durée indéterminée. Un contrat à durée indéterminée c'est très bien, mais sur les postes de chargé de mission, on signe des contrats ministériels, au niveau central, ce qui ne permet pas de mobilité au niveau local, et honnêtement, c'est très compliqué de faire une mobilité au niveau central. En gros, je n'aurai aucune possibilité de mouvement... Bon, le poste est assez intéressant, même si je n'aurai pas d'équipe, mais j'ai joué la sécurité... »

Mme C, 30-39 ans, bac+5, SD, 7 ans d'ancienneté, non syndiquée.

Le parcours d'emploi de Mme C, chargée de mission en service déconcentré au moment de l'enquête, est un exemple particulièrement frappant de la persistance de pratiques de gestion de la main d'œuvre caractérisées par une relation de travail continue malgré une relation d'emploi très précaire : l'employeur transfère sur le salarié l'incertitude relative au financement de son emploi (Peyrin, 2005). Il s'agit là d'une configuration typique des prérogatives accordées aux employeurs publics : ils sont en effet les seuls autorisés à déroger aux règles de droit commun en renouvelant les contrats à durée déterminée sans période de carence dans la seule limite de six années... Ces pratiques sont plus connues dans la fonction publique territoriale, où « L'accès à l'emploi public, loin d'être immédiatement synonyme d'une stabilisation de la relation d'emploi, est une succession d'étapes où l'employabilité de l'impétrant est jugée et confrontée aux possibilités d'embauche offertes par la législation et par les finances communales. De plus en plus souvent passées par des périodes d'intérim, les nouvelles recrues voient se prolonger, non pas vraiment l'instabilité (elles restent de fait en poste) mais l'incertitude quant au renouvellement de leur contrat. Stables mais précaires (Jounin, 2008), elles demeurent parfois des années aux marges de l'emploi public. » (Biland, 2009, p. 10).

Les contrats de Mme C, de très courte durée, sont renouvelés sans qu'elle n'ait aucune visibilité sur leur renouvellement et leur durée. Le plus étonnant pour elle au début n'est cependant pas l'accumulation répétée des contrats, mais l'écart entre ces conditions d'emploi et les responsabilités qu'on lui confie. Comme l'avait montré Chantal Nicole-Drancourt (1992), la précarité ne prend sens que dans le temps : être en contrat à durée déterminée n'est pas un problème en soi, mais cela peut le devenir si la situation perdure au-delà d'une certaine durée, d'un certain âge. C'est parce qu'elle a avancé dans la vie, parce qu'elle se prépare à fonder une famille, que Mme C ne trouve plus normal d'être employée sur des contrats aussi courts. Au bout de quatre ans, elle parvient à une première forme de sécurisation avec son premier contrat à durée déterminée de trois ans : elle estime avoir fait ses preuves auprès de sa hiérarchie en faisant bien son travail tout en se montrant patiente et docile, et elle a progressivement pris conscience de sa situation – dans un cadre complètement individuel, sans faire appel aux organisations syndicales. Les emplois précaires peuvent en effet être associés à une dynamique d'apprentissage et de développement de capacités sociales et professionnelles. Dans ce cas, les contractuelles cherchent à se stabiliser, en revendiquant progressivement l'amélioration de leurs conditions d'emploi (Bouffartigue, 2009, p. 3).

Des pratiques de renouvellement des contrats à durée déterminée variées selon les employeurs

Dans les services statistiques ministériels, l'embauche en contrat à durée déterminée de trois ans est beaucoup plus courante ; c'est plutôt en matière de renouvellement que les pratiques varient. Au petit service statistique ministériel, il n'est cependant pas explicitement fait mention d'une « politique » ou d'une « stratégie » officielle de renouvellement des contrats à l'issue des trois premières années. Les statisticien.ne.s contractuel.le.s, dont aucun.e n'est syndiqué.e, sont donc laissé.e.s dans l'inconnu, et renvoyé.e.s à leur relation individuelle avec leur responsable hiérarchique dans le huis clos des entretiens d'évaluation. Mr M, Mme N et Mme X (ancienne statisticienne contractuelle de ce service statistique ministériel) font par exemple état, hors enregistrement, de menaces voilées de leur chef sur le renouvellement à ces occasions. Le renouvellement du contrat à durée déterminée (ou la cédésation) devient alors un outil de pression au service de la hiérarchie intermédiaire : pour l'obtenir, ces travailleurs acceptent de travailler plus que les autres, et renoncent dans certains cas à toute mobilité car le contrat à durée indéterminée est à ce prix.

Mr M est titulaire de deux diplômes de niveau bac+5, il est trentenaire et vient d'être père au moment de l'enquête. Il a été embauché à un salaire très faible en comparaison des autres statisticiens contractuels (cf. tableau n°16), sans même penser oser négocier. Mr M dit être très investi dans son travail, et a rapidement été détecté comme très talentueux par sa hiérarchie de proximité, qui lui a confié un nombre de dossiers bien plus important que les autres chargés d'études du service, en particulier que les fonctionnaires Insee, mais aussi l'animation d'un groupe de travail et l'encadrement d'un agent de catégorie B. De nationalité étrangère lors de son embauche, il a bénéficié de l'aide de sa hiérarchie pour accéder à un logement social, puis lors de sa demande de naturalisation. Ces faveurs occasionnelles ont largement contribué à renforcer son engagement et sa dévotion au travail. Depuis son embauche, Mr M n'a jamais pris la totalité de ses jours de congés, et il n'a jamais refusé une seule mission, tendu vers un seul but : la cédésation.

Mme N est dans une situation un peu différente, mais elle aussi poussée à accepter plus de travail que les autres : âgée d'une quarantaine d'années au moment de l'enquête, elle a trois enfants et son mari est indépendant. Mme N vit dans la crainte qu'il ne perde son emploi et ses revenus. Arrivée dans le service statistique ministériel après une quinzaine d'années dans le secteur privé, et détentrice de diplômes prestigieux, Mme N a plutôt bien négocié son salaire, dont elle est satisfaite. Elle se dit aussi très engagée dans son travail, qui la passionne, mais la nature de son contrat de travail entraîne une véritable insécurité. Chaque échéance du contrat à durée déterminée de trois ans la plonge dans l'angoisse, car elle désire par-dessus tout accéder au contrat à durée indéterminée pour assurer la sécurité de sa famille. C'est ce qui la pousse à accepter de travailler bien au-delà des heures prévues par son contrat de travail pour s'assurer qu'elle obtiendra le précieux sésame vers la sécurisation, mais aussi à supporter une relation très tendue avec son encadrement immédiat sans oser demander à changer de service.

Lorsqu' il représente un frein à l'intégration, le contrat à durée déterminée engendre une frustration et devient un facteur de fragilité, d'insécurité et d'angoisse (Cancé, 2002, p. 36). Faire état de ces angoisses et du sentiment d'être exploité face à un enquêteur n'est pas chose aisée. L'enquête de Paul Bouffartigue auprès des précaires de La Poste montrait bien que les agents les plus instables n'évoquaient ces dimensions de leur emploi que dans les entretiens collectifs précisément centrés sur le sujet, et non dans les entretiens individuels. Dans mon enquête, c'est donc sans doute parce qu'il a déjà quitté le service statistique n°1 depuis plusieurs mois que seul Mr I accepte de parler en étant enregistré. Arrivé au bout de son premier contrat de trois ans, il a préféré un renouvellement pour un an et non deux, comme le lui proposaient ses responsables hiérarchiques, parce qu'il était épuisé :

« J'étais sur deux postes : le non remplacement d'un fonctionnaire sur deux a été appliqué directement à moi puisque je connais les deux personnes que je remplaçais. La répartition des tâches était inéquitable entre titulaires et non titulaires. Le manager n'hésitait pas à déverser une partie des tâches sur les non titulaires, sachant qu'ils ne peuvent pas forcément... contester ce choix. Ils sont moins protégés. Quand vous êtes contractuel dans ce service, vous êtes complètement minoritaire. Vous avez moins de droits, moins de primes. Et voilà, beaucoup plus de travail, vous êtes presque obligé d'accepter ce travail !

Question : Cette pression, comment l'avez-vous ressentie ?

Ce n'est pas du harcèlement, c'est juste beaucoup de travail mal réparti.

Question : Et pourquoi les titulaires auraient moins de travail ? Ils disent non par exemple ?

Oui, certains oui.

Question : Ils refusent de but en blanc ?

Je ne sais pas comment ça se passe, mais ils refuseraient. Ils n'accepteraient pas... En tous cas, ils auraient le pouvoir de résister, de refuser, ce qui n'est pas le cas des contractuels qui espèrent être renouvelés.

Question : En fait, c'est une pression non dite qui pèse sur le renouvellement ?

Voilà. Exactement. Après, il y a... Oui, il faut le dire : il y a le stress d'être non titulaire, le stress lié à l'incertitude vis-à-vis du futur. Alors je pense qu'il y a des degrés, ça dépend de la perception des gens : il y a les risquophiles, les risquophobes... Mais globalement, je pense que ça reste un stress quand même pour la majorité des non titulaires : ça affecte leur vie, leur parcours. Ça peut même affecter la qualité de leur travail, parce qu'ils ne sont pas tranquilles.

Question : Vous, vous l'avez ressenti ce stress à certains moments de votre parcours ?

Oui, bien sûr. Moi, je suis pourtant de nature risquophile, [...] je suis un peu têtu. Mais à un moment, on sent quand même... (un temps) Après, je pense qu'il y a un autre paramètre à prendre en compte, c'est que la risquophilie n'est pas la même selon de l'âge : plus on avance dans l'âge, la famille s'agrandit, les responsabilités aussi. Donc on ressent plus le besoin d'être protégé, de rentrer dans un statut stable, permanent. »

Mr I, 30-39 ans, bac+5, ex-service statistique n°1, 4 ans d'ancienneté, non syndiqué.

Pour ces agents publics hautement qualifiés et occupant des postes d'expert, la moindre protection juridique et sociale n'est pas souvent ressentie comme un problème ou une injustice. Dans la mesure où la plupart des contractuel.le.s de catégorie A sont employés sur des contrats de trois ans, ils échappent à la discontinuité des revenus et à l'insécurité matérielle qui caractérisent la précarisation professionnelle (Bouffartigue, 2010, p. 294). Pour autant, l'absence de visibilité sur leur devenir à long terme peut être facteur d'insécurité : la question du renouvellement, et plus encore de la cédésation, peut susciter une véritable angoisse, et pousser les agents non titulaires à accepter des tâches supplémentaires, à allonger leur temps de présence au bureau... L'incertitude devient dans ce cas un puissant levier de management¹³⁶, un véritable « principe de soumission » (Bouffartigue, 2010, p. 287) : « La concurrence d'autres précaires, la peur du chômage, l'espoir du contrat à durée indéterminée sont au principe de la soumission à des conditions de travail plus difficiles que celles que connaissent les postiers sur statut. [...] Ils n'ont guère le choix et [...] doivent 'se donner plus de mal' et 'tout accepter' si ils veulent continuer à pouvoir être employés et espérer être stabilisés. » (Bouffartigue, 2009, p. 4 et 5).

Ces exemples invitent à relativiser l'interprétation proposée par Etienne Pénissat (2012) : à l'issue de son enquête ethnographique à la Dares, il présente en effet les chargés d'études contractuels comme plus libres vis-à-vis de leur hiérarchie Insee que les membres des corps Insee, contraints au « conformisme » pour obtenir de bonnes évaluations de leurs encadrants. En raisonnant à partir des contractuels cédésés, notamment les plus emblématiques de la Dares (Thomas Coutrot, représentant d'ATTAC, étant le plus médiatique), il fait l'impasse sur les contractuels de l'ombre, soumis au « chantage » du renouvellement « 3+1 » ou « 3+2 ». Pour un contractuel en contrat à durée déterminée de trois ans, le renouvellement et la cédésation sont des échéances essentielles dont la décision est précisément confiée aux supérieurs hiérarchiques.

6.3. Gestion de l'incertitude et stratégies de stabilisation de la relation d'emploi

Par contraste avec ces récits recueillis hors des services statistiques, le recrutement pour trois ans est systématique dans le service statistique n°2, en tous cas sur les postes de statisticiens, et le renouvellement pour trois ans très fréquent. Soulignons cependant que la règle du renouvellement, posée dès l'entretien d'embauche, comporte un élément implicite essentiel : le renouvellement pour trois ans est systématique *dès lors que le travailleur donne satisfaction à sa hiérarchie directe*. D'infimes passages dans les entretiens permettent d'appréhender cet implicite, lorsqu'on aborde la composition

¹³⁶ Notons que d'autres agents non titulaires, plus jeunes et généralement sans enfant, développent au contraire des stratégies de mobilité et n'hésitent pas à changer d'employeur dès lors que l'environnement du travail se dégrade.

statutaire du service et son évolution par exemple : on apprend ainsi qu'une telle « est partie » parce qu'on lui a fait comprendre qu'il n'était pas acceptable qu'elle arrive plus tard et parte plus tôt que tous les autres, sans remplir la mission assignée ; un tel est parti parce qu'il ne donnait pas satisfaction – « il ne comprenait pas ce qu'on lui demandait de faire ». En creusant un peu, ces « départs » correspondent en fait à des fins de contrat à durée déterminée. Dans ces cas-là, la forme d'emploi à terme fixe correspond bel et bien à une période d'essai, qui permet de se séparer d'un salarié en toute légalité.

Si la généralisation des entretiens d'évaluation, en lieu et place de la notation, a eu peu d'effets visibles sur les carrières et les rémunérations des fonctionnaires (Alber, 2013-b), ces entretiens peuvent représenter des étapes essentielles dans les parcours d'agents non titulaires. C'est en effet durant ces moments de face à face avec la hiérarchie directe que sont abordées, avec plus ou moins d'anticipation, les questions de renouvellement des contrats, de cédésation et d'éventuelle titularisation via les concours. Au service statistique n°2, le renouvellement du contrat est cependant souvent d'abord abordé de manière bien plus informelle, généralement dans le cadre d'une relation de travail quotidienne avec l'encadrement hiérarchique direct : l'enjeu réel réside dans l'appréciation du travail. A nouveau, la composition de l'échantillon d'enquête ne nous permet pas d'aborder les cas de non reconduction des contrats à durée déterminée.

Pour Mme J, Mr E, Mr G et Mr I, la reconduction du contrat à durée déterminée n'a pas vraiment laissé de souvenir marquant : dans ces deux services statistiques ministériels, le renouvellement du premier contrat à durée déterminée semble sans enjeu lorsque la relation avec l'encadrement se déroule sans problème, et que le statisticien contractuel répond aux attentes professionnelles.

« Au bout de trois ans, j'ai été renouvelée pour trois ans. Dans un contexte où on avait annoncé que les renouvellements ne se feraient plus systématiquement pour trois ans, mais pour deux ou un an. Et donc, moi, j'ai eu normalement un des derniers renouvellements de trois ans à l'époque, sur cette année-là. On avait dû me donner l'information assez en amont, c'était une demande de ma hiérarchie directe... Voilà, ça n'a pas posé de souci, et j'ai eu mon renouvellement de trois ans. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

Contrairement aux fonctionnaires que leur statut protège justement contre l'arbitraire, la poursuite de la relation d'emploi entre les contractuels et l'État repose principalement sur le jugement de la hiérarchie directe. Ce pouvoir donné aux encadrants est d'autant plus fort que le non renouvellement des contrats à durée déterminée n'a pas à être justifié, leur emploi étant par définition dérogatoire... Rompre la relation d'emploi est donc à la fois très facile en fin de contrat, et juridiquement non contestable.

6.3.1. Une cédésation réservée aux promotions au rang d'encadrant au service statistique n°2

Les statisticien.ne.s contractuel.le.s rencontré.e.s au service statistique n°2 disent ne pas ne pas avoir été particulièrement angoissé.e.s quant au renouvellement de leur premier contrat à durée déterminée, puisque leurs encadrants relayaient une « politique » de renouvellement quasiment systématique. Par ailleurs, le passage au contrat à durée indéterminée étant officiellement associé à une montée en responsabilité, ces agents découvrent vite s'ils donnent satisfaction, s'ils sont pressentis pour une promotion, ou s'ils doivent au contraire commencer à chercher un autre travail.

« Un an avant la fin de mon deuxième contrat de trois ans, j'ai reçu un courrier du chef de service qui me disait que je faisais partie des personnes pour lesquelles il souhaitait demander une cédésation à la direction des ressources humaines. [...] Après ce courrier, la sous directrice m'a convoquée, elle m'a reçue cinq minutes pour m'expliquer que le contrat à durée indéterminée était quasiment sûr puisqu'ils souhaitaient me garder, mais aussi qu'elle m'accompagnerait, enfin que j'avais son soutien pour postuler sur un poste d'adjoint. [...] Moi, c'est un souhait que j'avais exprimé lors des entretiens annuels d'évaluation, et aussi en discutant avec mon chef direct : j'avais dit que j'aimerais rester dans ce service et obtenir un contrat à durée indéterminée. Mais je cherchais aussi à changer de poste [...], pour un niveau supérieur. Ma sous-directrice à l'époque m'avait dit qu'elle me voyait bien prendre ce type de poste, et donc j'ai postulé à ce poste d'ajointe... [...] Bref, j'ai obtenu le poste que j'occupe actuellement, et j'ai signé le contrat à durée indéterminée concomitamment. On a commencé à parler de ça fin 2011, j'ai intégré le nouveau poste *officieusement* en mars 2012 et j'ai signé le contrat en juin 2012 (elle s'esclaffe, un peu gênée) Heu... parce que pour des raisons... pour être cédésé à l'époque, il ne fallait pas... il fallait avoir fait six ans et sur un poste à un niveau hiérarchique équivalent.

Question : c'est-à-dire que vous ne deviez pas changer de niveau hiérarchique pour être cédésée ?

R5 : Oui. Ca n'aurait pas posé de souci si j'avais changé de poste pendant mes six ans en contrat à durée déterminée, mais il fallait que ce soit sur un niveau hiérarchique équivalent. C'est une règle un peu absurde. Et donc, de ce fait, je n'ai signé mon changement de poste qu'une fois mon deuxième contrat révolu en fait. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

La règle « un peu absurde » décrite par Mme J figure parmi les conditions fixées par la Loi¹³⁷ pour renouveler un contrat à durée déterminée sous une forme indéterminée. La cédésation est d'abord réservée aux agents ayant accumulé au moins six ans d'ancienneté en huit ans s'ils ont moins de 55 ans, trois ans en quatre ans s'ils sont plus âgés. Mais elle

¹³⁷ Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, Articles 8, 9, 21, 22, 30, 31 et Circulaire du 28 février 2013 relative à la transformation des contrats à durée déterminée en contrat à durée indéterminée des agents contractuels de l'État et ses établissements publics.

n'est surtout possible qu'à condition que l'agent n'ait connu que des mobilités mineures : un changement (officiel) de niveau hiérarchique, un changement d'employeur (passer d'un ministère à l'un de ses établissements publics par exemple) fait perdre le caractère d'éligibilité. Autrement dit, la contrepartie à la cédésation est l'immobilisme et la stagnation hiérarchique, ce qui signifie implicitement que les agents contractuels ne sont pas destinés à faire carrière. La condition de maintien au même niveau hiérarchique peut cependant être contournée par une nomination officieuse – qui présente par ailleurs l'avantage de repousser l'échéance d'une éventuelle augmentation salariale liée à ces nouvelles fonctions.

6.3.2. Les cédésations entraînées par la Loi de 2005

Pour les plus anciens, qui atteignent l'âge du départ en retraite après la deuxième moitié des années 2000, la cédésation a généralement été proposée dans des circonstances très différentes. Par ailleurs, cette stabilisation ne résonne d'ailleurs pas de la même manière selon les parcours.

Mr F a commencé sa carrière comme agent non titulaire de l'État : il a été maître auxiliaire dans l'éducation nationale pendant trois ans (sans doute pendant sa thèse, son récit n'est pas très précis sur ce point). Mais pour lui, sa carrière commence vraiment lorsqu'il est recruté en contrat à durée indéterminée dans un organisme public national, où il occupe d'abord des fonctions diverses avant d'arriver, au bout de quelques années, à l'endroit visé : la cellule d'analyse statistique. Après quatorze ans dans cet organisme, il demande une mise à disposition pour prendre le poste de chef de bureau dans une grande direction statistique ministérielle (service statistique n°1). Il y enchaîne les contrats à durée déterminée pendant douze ans, jusqu'à ce que la Loi de 2005 y mette un terme. Pour lui, la cédésation était un non-événement : il nous faudra près de cinq minutes d'échanges pour retrouver la date à laquelle son contrat de travail a changé de nature, en cherchant à la faveur de quelle loi s'est produit ce changement (en 2005, « au titre de l'âge »). La nature de son contrat n'avait en effet pas vraiment d'importance pour lui tant qu'il ne perdait pas en salaire, d'autant plus qu'il exerçait un métier qui le passionnait et qu'il connaissait des promotions hiérarchiques. De fait, la relation d'emploi occupe une place très restreinte dans le récit de son parcours, à l'exception de l'anecdote de ses rétrogradations : son statut de contractuel lui a en effet valu d'être rétrogradé deux fois (de son poste de chef de bureau, puis d'adjoint au sous-directeur), au bénéfice de fonctionnaires appartenant aux grands corps – nous y reviendrons.

Mr F, >= 50 ans, doctorat, service statistique n°2 (ex service statistique n°1), 20 ans d'ancienneté, syndiqué

Le récit de la cédésation de Mme B n'a pas du tout la même tonalité. Proche de la retraite comme Mr F, elle a aussi commencé sa carrière en contrat à durée indéterminée, dans un secteur proche de la fonction publique : elle a exercé pendant vingt ans comme enseignante et formatrice dans le secteur associatif, avant de monter en responsabilité comme directrice d'un centre de formation. C'est seulement à 43 ans qu'elle est entrée dans la fonction publique. Mme B était alors au chômage, seule avec trois enfants à nourrir, et a été recrutée comme chargée de mission dans le cadre d'une initiative expérimentale de lutte contre le chômage. Intéressée par la nature de la mission, elle est convaincue par son

entretien avec le directeur départemental : « j'ai passé un entretien d'embauche, comme dans le privé. J'ai été recrutée en contrat à durée déterminée pour trois ans, je ne me suis pas méfiée ». Au bout de six mois, elle encadre trois agents et bénéficie d'une grande autonomie pour mettre en œuvre un dispositif public. Après cinq années jugées très enthousiasmantes dans ce poste, elle prend en charge une nouvelle mission (animer un nouveau dispositif), cette fois-ci en étant directement rattachée au secrétaire général de la préfecture. Ces cinq nouvelles années sont encore décrites plus passionnantes, et c'est à cette époque qu'elle signe un contrat à durée indéterminée :

« J'ai été dix ou douze ans en contrat à durée déterminée, jusqu'à la cédésation en 2005. Toujours sous contrat avec le ministère, au niveau déconcentré. J'ai dû demander ma reconduction tous les trois ans, qui devait toujours être justifiée par ma hiérarchie. Les augmentations salariales étaient automatiques, on montait d'un cran sans négociation – c'était automatique, pour tout le monde. »

« La cédésation, c'est 2005 : c'est l'Europe qui a obligé les ministres à regarder la réalité en face. Mais le contrat à durée indéterminée est un cadeau empoisonné : pas de carrière, pas de mobilité, pas de primes de technicité, pas de réduction d'ancienneté... Et on peut toujours vous virer ! Le contrat à durée indéterminée ne change rien, en termes de postes : c'est toujours les titulaires en premier, les contractuels en dernier – d'ailleurs ils le disent clairement sur les fiches de poste ! Il existe une grande discrimination... »

Mme B, >= 50 ans, doctorat, SD, 20 ans d'ancienneté, syndiquée

Les agents contractuel.le.s en contrat à durée indéterminée dans la fonction publique aujourd'hui sont issus de deux mouvements législatifs successifs, qui n'ont pas concerné les mêmes cohortes ni les mêmes générations : en 2005 comme en 2012, les conditions d'ancienneté pour la cédésation ont été assouplies pour les agents d'au moins 55 ans. Ces transformations de contrat se produisent donc à des moments différents des parcours de vie et des parcours professionnels. Mais on va voir que la transformation des contrats de travail peut être mobilisée dans le cadre de stratégies différenciées de gestion des ressources humaines.

6.3.3. Une gestion différenciée des contractuels « à potentiel » dans un même système de régulation

La confrontation des récits de parcours de ces statisticien.ne.s recruté.e.s jeunes au même niveau de qualification, dans des services statistiques relevant tous de l'État, fait apparaître un phénomène inattendu : une gestion différenciée des agents contractuels selon leur « potentiel » de responsabilité. Je fais l'hypothèse que les administrations instaurent pour ces contractuels des pratiques de fidélisation proches de celles observées par Cathel Kornig dans le cas de l'intérim permanent (Kornig 2007 et Kornig et Michon, 2010, p. 24). Ils bénéficient d'une relation individualisée avec l'encadrement supérieur, contrairement à la masse anonyme des contractuels, ce qui leur permet d'obtenir davantage de responsabilités (on pense à eux quand des places se libèrent) et de se sentir associés au devenir de la structure hiérarchique de l'organisation. Ils peuvent négocier leurs salaires – dans une certaine mesure. Mr G et Mr E sont tous deux trentenaires, et

présentent la caractéristique d'avoir été « repérés » par leur hiérarchie fonctionnelle, qui les a rapidement promus adjoints au cours du premier contrat de trois ans, puis chefs de bureau au moment ou juste après la cédésation, soit après six ans.

Les contractuels promus disposent d'une marge de négociation salariale (relative)

A 25 ans, Mr G avait accepté la proposition salariale faite lors de son entretien d'embauche, et avait eu la surprise d'apprendre que la direction des ressources humaines avait finalement ajusté sa proposition à la hausse, au vu de son seul diplôme (effet grande école). Son ambition d'accéder à l'encadrement se révèle très vite : il postule à un poste de chef adjoint avant même l'échéance de son premier contrat à durée déterminée. Cette candidature n'est pas encouragée par sa hiérarchie directe, qui le trouve à la fois trop jeune et trop « nouveau » dans l'institution, mais la hiérarchie supérieure (sous-directeur) lui confie la responsabilité de manière officieuse, avec promesse d'officialiser les choses lors du renouvellement du contrat. Il exerce donc cette nouvelle fonction pendant un an sans revalorisation salariale. Au moment du renouvellement, sa nomination comme chef de bureau adjoint est officialisée, mais il a la déception de n'obtenir que « les 5% d'augmentation standard », plus « une prime d'encadrement annuelle qui représentait 2 à 3% en plus » - il ne proteste cependant pas encore à ce stade, malgré ses très bonnes relations avec sa hiérarchie, et ses évaluations annuelles toujours très favorables.

Après son deuxième contrat à durée déterminée de trois ans, le contrat de Mr G est renouvelé et transformé par avenant en contrat à durée indéterminée. Là encore, il bénéficie d'une augmentation de 5%, qu'il qualifie « d'automatique » et qu'il accepte, mais en commençant à manifester son mécontentement auprès de sa hiérarchie directe. C'est finalement au bout de huit ans, alors que son salaire stagne (le cadre de gestion prévoit des augmentations trop lentes à son goût) et qu'il est déjà passé chef de bureau adjoint depuis cinq ans, que Mr G décide de passer à l'action en menaçant de démissionner. La mobilisation de son réseau professionnel dans les autres services statistiques ministériels lui permet de recevoir rapidement une proposition de la part d'une ancienne responsable hiérarchique passée dans ce service, qui cherche justement un adjoint.

Quelques semaines après avoir annoncé à son N+2 de son intention de partir, il est reçu par la personne chargée de la direction du service statistique ministériel (N+3) qui lui annonce qu'il fait partie des cadres que la direction souhaite garder, et lui propose une promotion comme chef de bureau. Une fois la nomination effective, Mr G demande une augmentation de salaire correspondant à ses nouvelles responsabilités, mais se heurte à la direction des ressources humaines, pour laquelle "si les corps de fonctionnaires n'ont pas d'augmentation lorsqu'ils changent de poste, alors il en va de même pour les contractuels qui accèdent à l'encadrement" (cité par Mr G). Cette fois-ci, Mr G est décidé à ne pas se laisser faire, et cette position revendicative est facilitée par deux éléments : il bénéficie du soutien de sa hiérarchie opérationnelle (N+1 et N+2, adjoint au sous-directeur et sous-directeur), mais aussi et surtout d'un complice, un autre statisticien contractuel promu chef de bureau en même temps.

« Question : Vous avez été de front, vous avez mené la négo à deux ?

On s'était concerté, mais on a négocié chacun de son côté. C'est-à-dire qu'on savait à quelle date on envoyait les messages, on savait quel message on envoyait - des messages parfois signés de nos deux noms, et parfois individuels. (*d'accord*) Mais en tous cas, l'action était entièrement concertée, et on se voyait très régulièrement pour en parler, on se donnait des retours. (*d'accord*) Et c'est arrivé qu'on dise : ce qui vaut pour Mr Z vaut pour moi, on se positionne de la même façon - et vice versa. Et on était entièrement soutenus par notre hiérarchie. C'était plus au niveau de la direction des ressources humaines que ça coïncitait. [...] Il a fallu un an de négociation pour obtenir +5%, avant qu'on obtienne gain de cause en 2013, avec effet rétroactif.

Question : Vous avez réussi à maintenir la pression sur le long terme !

C'était difficile. Heureusement qu'on était deux : tout seul, je n'aurais pas pu. C'était épuisant nerveusement, c'était démoralisant, et puis ça ne donnait pas envie de rester en fait. Ce qui est... (il soupire) Je ne sais pas trop comment on pourrait dire, mais... on culpabilise même un petit peu de réclamer, sachant qu'on est quand même déjà bien payé. Ils jouent un peu là-dessus, d'ailleurs, et la direction des ressources humaines n'hésitait pas à mettre la pression, en disant : "votre contrat est prêt, venez le signer". Et on demandait : "est-ce qu'il y a eu cette fameuse augmentation ?", c'est-à-dire ce passage de niveau dans la grille. Non, bon, ben, on ne vient pas signer. Ce n'est pas évident de dire "on ne vient pas signer" si on n'a pas un soutien derrière.

Mr G, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 10 ans d'ancienneté, non syndiqué.

Le récit de cette négociation par Mr G est celui d'un véritable bras de fer contre la direction des ressources humaines : il a plutôt mal vécu qu'on essaie de le faire culpabiliser de réclamer une augmentation de salaire, et affirme qu'il n'aurait pu mener ce combat sans la présence de son collègue contractuel promu chef de bureau en même temps que lui. C'est bien cet étayage relationnel qui lui a permis de ne pas apparaître comme un élément perturbateur, un « ingrat » vis-à-vis de sa hiérarchie. Le collectif s'avère donc une ressource précieuse pour eux, comme pour d'autres contractuels :

« Même si nous, non titulaires, sommes extrêmement minoritaires à l'échelle du ministère et à celle de la direction, on a en même temps la chance d'être regroupés dans cette sous-direction, où on est donc plutôt majoritaires. C'est une chance d'être ensemble, et ça facilite drôlement les choses, de pouvoir échanger des infos, se défendre collectivement, face à une direction des ressources humaines qui peut avoir un peu tendance à considérer que les contractuels : bon, faut pas qu'ils l'ouvrent trop, quoi. »

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 7 ans d'ancienneté, syndiqué.

Mr G est par ailleurs soutenu par ses responsables hiérarchiques, à la fois au niveau de la hiérarchie de proximité (N+1), mais aussi au niveau de l'encadrement supérieur (N+2). Ce soutien est essentiel car la négociation porte ici plus que sur le salaire : elle porte sur un changement de *niveau* dans la grille de gestion des contractuels, ce qui revient à changer de grade ou de corps pour un fonctionnaire. Or pour un fonctionnaire, « un changement de poste en soi ne modifie pas le traitement indiciaire en raison du principe de dissociation entre le grade et la fonction concrètement exercée » (Audier *et al.* 2015, p. 217), et une

promotion fonctionnelle n'entraîne pas de changement de corps. C'est précisément cet argument que mobilise la direction des ressources humaines, comme s'il existait un principe d'équité de traitement entre contractuels et fonctionnaires, et comme si la direction des ressources humaines devait veiller à préserver les intérêts des fonctionnaires, qui seraient menacés d'être désavantagés par rapport aux contractuels. L'issue du rapport de forces est décevante pour les deux contractuels promus : s'ils obtiennent une revalorisation salariale représentant 5% de leur salaire, ils n'obtiennent pas satisfaction quant au changement de niveau dans la grille.

Au moment de son recrutement, Mr E avait fait l'objet d'une négociation salariale entre ses recruteurs (chef de bureau, sous-directeur et directeur) et la direction des ressources humaines, qui s'était soldée par un compromis satisfaisant sur le moment – il avait en effet découvert après coup qu'il était bien moins payé que les autres chargés d'études contractuels, et sa hiérarchie opérationnelle avait cherché à compenser cette « injustice » en lui versant des primes plus importantes.

Deux ans après son recrutement, le chef d'un autre bureau lui propose de devenir son adjoint. La discussion, très informelle, a lieu « lors d'une pause clope ». Une proposition officielle de promotion est ensuite faite par le chef de bureau au sous-directeur, puis au directeur. Mr E apprend à cette occasion que le directeur l'avait repéré « dès [son] recrutement, et qu'il avait ce schéma d'évolution dans le viseur depuis [son] arrivée ». La proposition de devenir adjoint est en effet assortie de la perspective, s'il fait ses preuves, de devenir chef du bureau à son tour.

La promotion hiérarchique de Mr E une fois entérinée par la direction opérationnelle, la question du salaire se pose à nouveau, d'autant plus que son contrat à durée déterminée de trois ans arrive à échéance et doit être renouvelé. En outre, « mal positionné » au départ dans l'échelle des rémunérations, Mr E réclame une augmentation supérieure aux 10% habituellement accordés aux statisticiens contractuels. A nouveau, la direction des ressources humaines « tergiverse », d'autant que cette négociation survient après 2008, en pleine crise des finances publiques, alors que les dépenses ministérielles sont « verrouillées » et que les augmentations qui étaient « généreusement » allouées lors des renouvellements de contrat à durée déterminée ne sont plus à l'ordre du jour.

« Dans notre sous-direction, il y a beaucoup de contractuels, et donc je savais à peu près combien gagnaient tous mes collègues contractuels adjoints aux chefs de bureau. Je savais très bien que si on m'appliquait le même taux d'évolution qu'eux, non seulement je serais encore en dessous, mais on allait creuser l'écart ! J'ai donc demandé un pourcentage plus important, pour rattraper. Alors dans les allers retours avec la direction des ressources humaines, il a fallu expliquer que l'augmentation représentée par un pourcentage, ça dépend d'où on part et... ça a été un peu laborieux. Au final, on a réussi à trouver un accord : la direction des ressources humaines donnait un plus gros pourcentage d'augmentation parce qu'ils reconnaissaient quand même que je partais de bas, mais la direction promettait parallèlement de compléter par des primes. [...] Ils m'ont dit : on ne pourra pas obtenir mieux de la direction des ressources humaines, mais on veillera à ce que tu rattrapes progressivement le niveau des autres adjoints avec les primes. Depuis l'an dernier, on y presque. [...]

Question : Ca n'était pas réglé quand tu as pris ton poste ? Comment ça s'est passé ?

Ben quand j'ai dit : ok, moi je prends le poste, mais il faut faire quelque chose pour le salaire, le chef de bureau et le sous-directeur ont fait les premières remontées au directeur pour dire : si vous voulez que cet agent passe adjoint, il va falloir faire un geste pour qu'il ne soit pas moins payé que certains chargés d'études ! Je pense qu'il y a eu des discussions en amont assez longues entre la direction et la direction des ressources humaines à propos de mon cas. Mais je ne sais pas comment ça se passe, parce que nous, contractuels, on est complètement en dehors de ces discussions, jusqu'au moment où la direction des ressources humaines nous envoie une proposition. Elle envoie d'ailleurs la proposition à la direction, et c'est le bureau des affaires générales de la direction qui fait la passerelle entre la direction et les agents de la direction. C'est eux qui font des allers retours jusqu'à ce qu'ils estiment qu'ils ne peuvent pas gratter plus. Et là, là, ils m'avaient convoqué pour me faire cette proposition, et j'ai dit : ben non, vous comprenez bien que ce n'est pas acceptable en l'état ! Donc énième remontée, et un mois plus tard, ils me disent : bon ben là, on ne pourra pas obtenir plus, c'est à prendre ou à laisser quoi. Mais on fera un geste sur les primes. C'est vraiment des discussions desquelles on est assez largement exclu jusqu'à la phase où on te dit combien.

Question : En tout cas tu as eu l'occasion de dire non ?

J'ai eu l'occasion de dire non, ouais, sur la première proposition officielle qui m'a été faite. J'ai en fait eu l'occasion de dire non à l'agent du bureau des affaires générales de notre direction. Alors du coup, j'ai été convoqué par le chef de service responsable des ressources humaines, qui voulait me rencontrer pour comprendre... [...] Je lui ai expliqué pourquoi je ne trouvais pas ça acceptable comme proposition... parce que, en gros, la direction des ressources humaines me promettait que, bien sûr, si un jour je passais chef de bureau, je changerai de position dans la grille et que là, j'aurai 50% d'augmentation. Génial ! J'expliquais juste que je ne pouvais pas attendre encore trois ans, et qu'il me fallait du concret, tout de suite. Donc voilà, comme j'étais finalement bien vu, ça m'a permis de grapiller un peu plus, et puis d'avoir des primes pour compenser. »

Au moment de l'entretien, soit six ans après son embauche, la perspective imaginée par ses supérieurs hiérarchique s'est réalisée : Mr E est officiellement chef de bureau depuis 15 jours. Comme avant, la négociation de la rémunération est une épreuve de force et de patience.

« Question : La cédésation coïncide avec cette promotion comme chef de bureau alors ?

Alors ça coïncide presque, puisque que j'ai été nommé chef de bureau au premier janvier alors que le contrat arrivait à six ans au premier décembre dernier. Moi, ce que je voulais, c'était profiter de la cédésation et du changement de fonction pour être sûr que j'allais enfin avoir le salaire normal et arrêter d'être à la traîne par rapport à mes collègues chefs de bureaux. Donc, j'espérais changer de fonction avant d'être cédésé, comme ça j'aurais pu utiliser ce levier pour dire : si vous ne me proposez pas un salaire correct par rapport à la charge de travail et à ce qui se fait dans d'autres bureaux, moi, je ne signe pas le contrat à durée indéterminée, je retourne à pôle emploi quelques mois et je me trouve un boulot ailleurs ! Ça ne s'est pas passé comme ça, et j'ai été cédésé avant... Mais bon, j'ai quand même exigé de notre service ressources humaines, qu'ils obtiennent une promesse de la direction des ressources humaines, que je change au moins d'échelon dans la grille quand je passerai chef de bureau. Passer en niveau 1 m'assurait une augmentation

et un rattrapage du salaire à peu près conforme à ce que je demandais. Mais pour l'instant, ça fait un mois que je suis chef de bureau, je n'ai toujours pas eu une seule proposition de salaire. Je ne sais pas combien je vais être payé. J'ai cette promesse téléphonique que je vais passer en niveau 1 mais...

Question : Cette promesse est téléphonique, elle n'est pas écrite ?

Elle est téléphonique et elle n'est pas avec moi. Elle est téléphonique entre la direction des ressources humaines et le service local de ressources humaines. Et moi je n'en sais rien.

Question : Mais sur ton contrat à durée indéterminée, quel est ton poste ?

Sur mon contrat à durée indéterminée, je suis adjoint. Ils m'ont fait signer la semaine dernière un procès-verbal d'installation dans mes nouvelles fonctions de chef de bureau. Ils m'ont dit que c'était nécessaire pour que j'aie ma paye du mois suivant. Et donc là, je leur ai dit : pourquoi n'ai-je toujours pas reçu une proposition ? Parce que je sais que ça va prendre des mois, quoi ! Alors, tout ça sera rétroactif, une fois qu'on aura topé sur une rémunération, ils la feront revenir à ma prise de fonction au premier janvier, mais ça va que je n'ai pas de problème de trésorerie ! Alors en même temps, ça fait trois ans qu'on me dit : si tout va bien, tu seras chef de bureau, ça fait trois ans qu'ils pourraient réfléchir à combien ils vont me payer ! Tu vois, c'est des pratiques... (un temps) Voilà, donc j'en suis là... Je suis très content d'être chef de bureau, et ça se passe très bien, mais je n'ai pas de rémunération à mettre en face pour l'instant. »

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 7 ans d'ancienneté, syndiqué.

Ce dernier extrait montre comment « la direction des ressources humaines » parvient à nouveau à forcer la main de l'agent contractuel, en lui demandant de prêter foi à des promesses non formalisées. Comme Mr E, Mr G finit par céder, sans doute par peur de ne pas être cédéisé et de devoir chercher un nouvel emploi, mais aussi par peur de passer pour quelqu'un qui « fait des problèmes » et de perdre le soutien de sa hiérarchie. Dans cet extrait, Mr E occulte cependant un élément juridique essentiel : la cédésation n'est possible qu'à niveau hiérarchique équivalent. Cette mesure, censée protéger l'agent contractuel sécurisé contre le déclassement, se révèle défavorable dans le cas des agents promus. Comme on l'avait vu pour Mme J, l'officialisation de la promotion après la signature de l'avenant transformant le contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée n'engage l'employeur que sur le niveau de responsabilité inférieur à celui occupé officieusement. En outre, l'administration peut économiser quelques mois d'augmentation salariale le temps de l'officialisation.

Comme le système d'intérim professionnel analysé par Cathel Kornig, cette gestion préférentielle des contractuels promus n'existe que parce qu'elle rencontre l'intérêt des deux parties, en particulier de l'employeur. Même lorsqu'elle satisfait aux demandes d'augmentation salariale, le salaire atteint par les contractuels n'est jamais l'équivalent de celui des administrateurs Insee occupant les mêmes responsabilités hiérarchiques. Surtout, le contractuel n'ayant plus intérêt à passer un concours, il n'entrera jamais dans le régime des pensions de l'État. L'administration a donc autant intérêt que le contractuel à maintenir cette relation – à un détail près. Le caractère triangulaire de la relation d'emploi entre les intérimaires, les entreprises de travail temporaires et les entreprises

utilisatrices protège en partie les intérimaires professionnels du principal risque auquel sont exposés les contractuels promus : le changement de ligne hiérarchique, et le départ des chefs qui les faisaient monter.

La possibilité de re-négocier son salaire se construit au fil des années, à mesure que se construit une relation de confiance avec l'encadrement intermédiaire, mais aussi avec l'encadrement supérieur (dans la sphère opérationnelle toujours, et toujours détachée de la sphère RH). Mais cette possibilité dépend aussi de la construction sociale d'un sentiment de légitimité à revendiquer, qui fait spectaculairement défaut à Mme J.

Embauchée moins cher que Mr G, Mme J suit ensuite une trajectoire similaire, mais avec retard : elle n'accède au poste d'adjoint au chef de bureau qu'au bout de cinq ans. Elle explique pourtant au cours de l'entretien avoir de très bonnes relations avec sa hiérarchie, majoritairement féminine : hiérarchie de proximité qu'elle côtoie dans le travail quotidien, mais aussi hiérarchie plus lointaine, qu'elle côtoie plutôt dans le cadre syndical. Contrairement à Mr G, elle ne conteste pas les décisions et ne cherche pas de travail ailleurs pour « faire monter les enchères ».

« Question: Au moment où vous avez obtenu le renouvellement pour trois ans, et au moment où vous avez signé le contrat à durée indéterminée, là, vous avez pu reparler de salaire ?

Non. (un temps) Ce n'est jamais quelque chose qu'on nous propose. C'est quelque chose que moi, je n'ai pas abordé. Il y a des gens qui le font, enfin évidemment, en général c'est très très compliqué. On vous dit : ce n'est pas négociable... La direction des ressources humaines ne propose pas plus que ça... On doit déjà se battre pour que tu obtiennes ça... »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

Alors que son profil est très proche, et qu'il n'avait pas du tout négocié son salaire lors de son recrutement, Mr G adopte au fil des années une toute autre attitude. Comme précédemment, ce sont les hommes qui se battent pour leur salaire.

Le verrou statutaire : l'horizon bouché des statisticiens contractuels au sein des ministères

Dans son article consacré au service statistique du ministère du Travail, Etienne Pénissat signale l'horizon bouché des chargés d'études contractuels : « Leur avancement est plus limité – ils ne peuvent pas 'circuler' dans la fonction publique et prendre des postes de direction ailleurs qu'à la Dares » (2012-a, p. 55). Cette restriction de la mobilité horizontale ne doit pas masquer l'essentiel : le plafonnement vertical, marqué par l'existence d'un verrou statutaire – qui est en réalité situé plus bas, au niveau des sous-directions. Dans les entretiens réalisés en 2014, la carrière des contractuels s'arrête nettement au poste d'adjoint au sous-directeur. Au-delà, les postes de l'encadrement supérieur (sous-directeur, directeur adjoint, chef de service) sont réservés aux administrateurs civils et

membres des grands corps (notamment issus de l'ENA et de Polytechnique, comme celui des administrateurs Insee) qui justifient d'une ancienneté minimale de six ans¹³⁸.

Mr F fait l'expérience de cet horizon bouché lorsqu'il est arrivé au service statistique n°1 au début des années 1990, directement en position d'encadrant.

« Je suis arrivé au service statistique comme chef de bureau, un an avant qu'il ne soit créé sous cette forme. C'était la première fois qu'on créait une grosse direction statistique dans un ministère, et donc il fallait afficher que la hiérarchie était de préférence Insee, sinon administrateur civil, mais quand même plutôt Insee. Et donc ça, ça m'a valu de redescendre d'un cran, parce qu'on m'a dit : c'est un peu compliqué d'avoir un contractuel comme chef de bureau dans une direction statistique, donc malheureusement tu ne seras plus qu'adjoint dans la nouvelle configuration. Je suis resté adjoint. Ca a dû durer... deux ans je crois. Puis, les choses se sont un peu apaisées, et je suis repassé chef de bureau. [...] Je suis resté chef de bureau une dizaine d'années, et puis ensuite, je suis passé adjoint au sous-directeur. [...] Ensuite, il y a eu un changement de directeur, qui a pas mal changé l'ensemble de l'encadrement à son arrivée. [...] Il a placé une personne de l'Insee comme sous-directrice au-dessus de moi. Et, en gros, j'ai eu à peu près le même problème que j'avais eu avant ! C'est à dire que c'était un peu compliqué d'avoir un adjoint à un sous-directeur qui n'était pas un Insee, et puis pas statisticien qui plus est. Et là... j'ai senti que c'était mieux d'aller voir ailleurs. »

Mr F, >= 50 ans, doctorat, service statistique n°2 (ex. service statistique n°1), 20 ans d'ancienneté, syndiqué

Comme l'avait observé Philippe Zarifian en étudiant La Poste au début des années 2000, la mobilité des contractuels est bloquée par les règles de gestion qui privilégient les fonctionnaires : le système de régulation est pensé pour eux (Zarifian, 2005). Aujourd'hui encore, les fonctionnaires sont prioritaires sur les agents contractuels pour l'attribution des postes lors des promotions. En cela, la pratique rencontre le droit: le recrutement d'un agent contractuel n'est possible que lorsque la procédure de recrutement d'un fonctionnaire a été déclarée infructueuse ; un contractuel peut être licencié dès qu'un fonctionnaire est recruté sur son poste (Loi n°2012-347 et décret n°2014-1318). Les contractuels se trouvent donc de fait dans une catégorie d'agents qui ont les plus faibles possibilités d'accès aux postes de dirigeants, ceux-ci étant réservés, dans l'ordre de priorité, aux anciens de l'ENA (concours externe, puis interne), aux lauréats du « tour extérieur » (dispositif de promotion au choix), et aux « carrières maison » des services déconcentrés (Marry et al. 2015, p. 54).

Même s'ils ont conscience de l'existence d'un verrou statutaire qui borne leur espace de promotion, les contractuels promus choisissent pourtant d'accorder leur confiance à leurs responsables hiérarchiques et de remettre leur destin entre leurs mains.

¹³⁸ En vertu du décret 2012-32, qui remplace le décret 55-1226 régissant les conditions de nomination et d'avancement dans les emplois de chef de service et sous-directeur des administrations de l'État. On note quelques exceptions dans l'histoire des services statistiques ministériels, mais elles sont rares. Il s'agit généralement de nominations politiques, c'est-à-dire d'anciens membres des cabinets ministériels.

Mr G et Mr E, qui ne sont encore que chefs de bureau, ont pu constater au cours de leur parcours que les postes les plus élevés de la hiérarchie sont réservés aux fonctionnaires – schématiquement aux administrateurs civils et administrateurs de l'Insee. Pour autant, ils ont des attitudes très différentes concernant leur avenir.

Dans cet univers contradictoire qui donne des possibilités de carrière à des contractuels embauchés pour une durée déterminée, Mr G a très vite été promu adjoint au chef de bureau – avant même la fin de son premier contrat à durée déterminée, puis est devenu chef de bureau deux ans après sa cédésation. Malgré des moments de doute et une période de négociation salariale assez tendue, Mr G est toujours resté fidèle à ce service, et décrit sa carrière comme un rêve éveillé. Et même s'il reste sur ses gardes concernant la suite de sa carrière, il exprime aussi d'une grande confiance en sa hiérarchie fonctionnelle – avec laquelle il dit toujours avoir entretenu de très bons rapports, allant jusqu'à dire de sa relation avec sa première cheffe de bureau dont il a été l'adjoint (qui était assez âgée pour être sa mère) : « on était un vrai petit couple ».

Question: comment voyez-vous votre avenir ? Qu'est-ce que vous pouvez faire et ne pas faire ?

Alors l'ennui, c'est qu'à chaque fois, je pensais ne pas pouvoir faire et j'ai fait ! (en riant) Je disais : bon, les encadrants sont tous des Insee, je ne serai jamais encadrant, et bam ! Je passe chef adjoint ! Ok, coup de bol. Après, je me dis : seuls les administrateurs Insee passent chef de bureau, et bam ! Je passe chef de bureau, alors que je ne suis pas administrateur Insee. OK, bon ben, maintenant, je me dis que ça va coïncider... [...] Là, je commence à parler carrière avec ma directrice, avec qui je m'entends particulièrement bien, et je lui dis : bon, voilà, qu'est-ce que je peux faire ? [...] Deuxième entretien d'évaluation : on avait la même idée en tête, c'était que je remplace son adjoint, et je sais plus qui l'a dit en premier, en fait. Donc l'idée, c'est de prendre ce poste d'adjoint de sous-direction, mais pas tout de suite, parce qu'elle m'a dit que quand on monte trop vite, on se retrouve bloqué. J'étais d'accord avec elle, de toutes façons, ça ne faisait qu'un an et demi que j'étais sur le poste de chef, et c'était trop tôt pour prendre du galon. Là, il faut que je trouve un rythme de croisière. Je me donne deux ou trois ans.

Question : Votre supérieure hiérarchique ne vous a jamais dit qu'il faudrait passer un concours pour faire carrière ?

Non. Non, elle ne me dit pas du tout ça. Là où elle est un petit peu ambivalente, c'est quand même quand elle me dit que quand on est contractuel, au bout d'un moment on n'augmente plus. A un moment donné, je lui ai dit : écoute, je t'ai bien entendue, mais qu'est-ce que tu as voulu dire là ? Et là, elle a dit : Ah oui, oui, je l'ai dit mais je n'aurais pas dû, parce que pour toi c'est différent. Donc je ne sais pas trop si c'est du lard ou du cochon, je ne sais pas trop comment me situer vis à vis de ça. J'ai toujours un petit peu d'appréhension, mais il faut avoir confiance quoi. »

Mr G, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 10 ans d'ancienneté, non syndiqué.

Mr E a lui aussi connu des promotions très rapides, puisqu'il est devenu adjoint au chef de bureau dès la fin du premier contrat à durée déterminée de trois ans, et chef de bureau à la fin du deuxième – dans les deux cas, les promotions avaient été préparées un an avant l'échéance. Il porte un regard plus désabusé sur son

avenir, ce qui peut s'expliquer par son engagement syndical, qui lui donne à voir l'espace des promotions possibles au-delà de son seul ministère.

« En tant que contractuel, je ne pourrai pas aller beaucoup plus loin que chef de bureau en administration centrale. Si j'ai bien compris comment ça se passe, tu peux aller jusqu'à adjoint au sous-directeur, mais tu ne peux pas être directeur. Pour ça, il faut être fonctionnaire, il faut être administrateur civil. Autrement dit, au bout de 3 ans comme chef de bureau, peut-être que je pourrais devenir adjoint au sous-directeur, si j'en ai envie, mais après je vais plafonner. Admettons, j'ai 37 ans : je fais trois ans comme chef de bureau. J'arrive à 40 ans, je passe adjoint au sous-directeur. Et puis à 43 ans, je fais quoi ? Je me retrouve bloqué ? »

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 7 ans d'ancienneté, syndiqué.

L'introduction du contrat à durée indéterminée a rendu possible une forme de stabilisation des parcours professionnels pour les agents non titulaires les plus qualifiés.e.s, qui ont pu se prendre à rêver de « faire carrière » comme leurs collègues fonctionnaires. C'était sans compter sur les règles statutaires, qui réservent juridiquement l'accès aux plus hautes fonctions de responsabilité aux corps généralistes de la haute fonction publique. On retrouve ici, dans les pratiques de gestion de la main d'œuvre et de gestion des parcours professionnels, le principe qui a prévalu à l'instauration d'un système de régulation de l'emploi contractuel : les agents non titulaires sont des agents de seconde zone, qui ne peuvent prétendre aux mêmes espérances de carrières que les fonctionnaires, au risque de déstabiliser l'édifice statutaire. Le plafond statutaire illustre parfaitement le principe directeur du double système de régulation de l'emploi et des carrières dans la fonction publique.

6.4. Des travailleurs en marge du statut mais au cœur du service public : rapport au travail et relations de travail

Les statisticien.ne.s contractuel.le.s ne disposent pas des mêmes conditions d'emploi que leurs collègues fonctionnaires, qu'ils côtoient au quotidien. Elles et ils sont pourtant très investis dans leur travail, d'autant plus qu'ils et elles ont tou.te.s postulé pour exercer précisément ce métier. Des fonctionnaires, Nicole Maggi-Germain dit qu'ils « entretiennent avec le service public une relation très étroite qui se traduit par une intériorisation de leur mission : chaque agent conçoit sa mission au travers du prisme de sa propre perception du service public », (Maggi-Germain, 2003, p. 109). Cette assertion se vérifie chez les agents non titulaires, qui abordent régulièrement, durant les entretiens, l'éthique du service public, le désintéressement financier et même statutaire. Si ces dimensions éthiques les rapprochent des fonctionnaires, les différences en matière de relations d'emploi peuvent au contraire être source d'incompréhension, voire de tensions, et conduire les contractuel.le.s à dénoncer des injustices statutaires, notamment sur le plan salarial.

6.4.1. Les statisticiens contractuels ont l'esprit de service public

Durant les entretiens, les discours sur les valeurs du service public sont suscités par deux sujets : l'activité statistique, et les relations entre fonctionnaires et contractuels. Comme lors de la recherche du premier emploi, les statisticienne.s contractuelle.s déclarent avoir sciemment choisi de travailler dans le secteur public, et plus précisément dans le service public statistique, alors que leurs diplômes et leurs compétences leur ouvrait accès à un marché du travail bien plus vaste.

« Je suis entrée dans la fonction publique par intérêt pour des sujets... Je sais que ça fait un peu tarte à la crème mais, travailler dans la fonction publique, c'est vraiment un choix qui me tient à cœur : j'ai envie de travailler dans ce contexte. Donc pour moi, être cédésée, devenir fonctionnaire, c'est logique. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

Les enquêtée.s disent d'abord avoir rapidement renoncé aux emplois du secteur privé pour se tourner vers le secteur public. Les arguments mobilisés sont souvent relatifs au contenu du poste : thématiques traitées par les organismes statistiques publics, richesse des données dans le champ des politiques publiques, haut niveau d'expertise statistique des missions, possibilités d'analyses économétriques poussées et de publications largement diffusées... On décèle bien là la recherche d'une adéquation entre leur profil de compétences et un poste d'expert. Mais ils soulignent aussi l'importance accordée à l'indépendance et à l'objectivité des analyses du métier de statisticien.

A l'occasion de ses recherches de stage et d'emploi, Mme H a consulté de nombreuses offres, et passé de nombreux entretiens. A ces occasions, et en discutant avec ses camarades de promotion, elle s'est forgé une vision personnelle du clivage public/privé dans l'univers statistique.

« Je suis attachée aux mission du service public. Je vois ça à la fois comme une garantie de qualité, et aussi en termes d'organisation du travail en interne. Je pense que le fait que l'entreprise ne soit pas guidée par des objectifs de profit ou de rentabilité forte, ça favorise des conditions de travail de meilleure qualité. (pause) A la fois en termes de temps disponible pour élaborer les documents, et aussi dans ce qu'on cherche à montrer dans les documents : on a une neutralité qui est toujours forte dans nos publications. On ne va pas forcément chercher à vendre ce qu'on produit, et ça, c'est plutôt agréable dans la manière de rédiger des documents. (pause) Les entretiens de recrutement que j'ai passés dans les cabinets de conseil m'ont confirmé que la logique des productions n'était pas la même : je préfère cette neutralité publique aux rapports des cabinets qui [...] peuvent être influencés par le commanditaire. »

Mme H, <30 ans, bac+5, service statistique n°2, 3 ans d'ancienneté, non syndiquée.

Sans le dire explicitement, Mme H énumère une partie des principes du Code de bonnes pratiques de la statistique européenne : l'indépendance, la qualité, l'impartialité et l'objectivité. La diffusion d'une éthique professionnelle au sein des services statistiques ministériels ne concerne pas les seuls corps de fonctionnaires (en particulier les corps

Insee) : elle est aussi endossée par les agents non titulaires¹³⁹. Mme H étant la plus jeune et la moins ancienne de l'échantillon interviewé, on peut faire l'hypothèse que la socialisation au travail est extrêmement puissante dans les services statistiques ministériels, conduisant à homogénéiser les discours.

La notion de service public émerge par ailleurs dans les discours lorsqu'on aborde les relations entre contractuels et fonctionnaires. Sans doute par provocation, les deux contractuels promus, tous deux fils d'au moins un parent fonctionnaire (policier pour le premier, enseignant pour le deuxième, cf. encadré n°17), soulignent qu'ils ne sont pas là pour la sécurité de l'emploi garantie par le statut, mais bien pour des raisons philosophiques, presque ontologiques :

« Je ne suis pas particulièrement attaché au statut de fonctionnaire. Je suis très attaché à la fonction, euh publique, mais vraiment au sens latin du terme, pas au statut ou au cadre d'emploi, mais plutôt au fait de servir, *civil servant* comme ils disent en Angleterre. Et comme disait un de mes copains, travailler pour le surplus collectif - parole d'économiste (ça nous fait rire) Ce qui compte pour moi, c'est amener une pierre pour faire avancer les choses, pour que la société qu'on crée ensemble aille le mieux possible. »

Mr G, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 10 ans d'ancienneté, non syndiqué.

La plupart des contractuels qui viennent dans la fonction publique, ils ne viennent pas pour gagner du pognon ! Ça se saurait si ça payait bien ! Ils veulent travailler dans le public, pour des raisons diverses et variées ; ils n'ont pas eu le concours, ou pas passé le concours, mais ils sont là parce qu'ils ont une notion du service public, qui est normalement à peu près en phase avec celle des fonctionnaires. Nous, on ne fait pas ce choix-là pour la sécurité de l'emploi, mais pour des raisons philosophiques... Donc, sur le plan des motivations, on n'est finalement pas tant éloignés que ça.

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 6 ans d'ancienneté, syndiqué.

6.4.2. Des relations de travail compliquées par l'hétérogénéité statutaire

La socialisation professionnelle des agents publics contractuels comprend l'inculcation de normes et d'usages sociaux en matière de salaires et de conditions d'emploi : la découverte progressive des règles du jeu se fait en discutant lors de ces premiers échanges avec la hiérarchie, au cours des entretiens d'évaluation. Mais la socialisation se fait aussi de manière horizontale, et dans c'est dans ce cadre que les agents non titulaires découvrent le double système de régulation.

¹³⁹ Puisqu'il ne s'agit que de rhétorique, on ne revient pas sur le caractère très discutable de cette « indépendance » ou de cette « objectivité », largement déconstruites par l'analyse ethnographique d'Etienne Péniassat (2012).

Outre des valeurs communes caractérisées par le sens du service public, les relations au travail sont généralement décrites comme bonnes. Ceci est facilité par une certaine homogénéité des statisticiens fonctionnaires et non titulaires en termes de formation et de qualifications. Comme à La Poste, il existe une certaine proximité sociale entre les contrats à durée déterminée et les fonctionnaires (Bouffartigue, 2010).

Étant la moins expérimentée et la seule non éligible au plan Sauvadet qui était le prétexte de l'entrée sur le terrain, Mme H consacre une grande partie de l'entretien à décrire les postes qu'elle a successivement occupés au sein de collectifs de travail souvent réorganisés. Son récit oppose deux ambiances de travail : l'une dans un collectif varié, l'autre dans un bureau uniquement composé de jeunes contractuels.

« Quand je suis arrivée, j'ai été très contente de ma première année. J'étais dans une équipe qui avait vraiment énormément de qualités. Le chef de bureau et son adjoint étaient très impliqués et très compétents : ils avaient formé une équipe qui avait les mêmes qualités. J'ai bien apprécié la variété des profils

Question : Dans quel sens ?

Alors, le bureau était très varié, la fois en termes d'âge, de qualifications. Il y avait des personnes jeunes comme moi, d'autres avec plus d'expérience. On n'avait pas tous les mêmes qualifications non plus : il y avait des profils plus statistiques, et d'autres moins stat, avec des parcours professionnels variés, des personnes qui avaient fait des choses qui n'avaient rien à voir avec les statistiques avant. Donc ça, c'était agréable. Voilà. Une très bonne ambiance de travail, c'est quand on sent qu'on partage les mêmes objectifs : faire en sorte que le travail soit bien fait, et on pouvait bien communiquer sur les difficultés. Maintenant, il y a beaucoup de contractuels dans le bureau où je travaille... (un temps)

Question : Qui ont votre âge ?

Oui, on est très jeune. Alors, on est toutes des filles entre 28 et 32 ans... [...] Je pense que je suis un peu la seule à avoir fait un Master spécialisé économie et statistiques, mais les autres ont un Master 2 en démographie, il y a des thésards. Je pense qu'ils ont eu, qu'ils avaient déjà l'habitude de la manipulation des données quand même dans leur expérience précédente... et des postes avant aussi. Ce n'est pas forcément le premier poste pour tous. [...]

Question : C'est assez homogène.

Oui, c'est très homogène. Oui, c'est vrai. Sauf les chefs de pôle qui ont un peu plus d'expérience du coup.

Question : Et qui sont contractuels aussi ?

Et qui sont contractuels aussi. Et quelques Insee qui tournent (elle ricane). Toujours. »

Mme H est déçue par son encadrement Insee au moment de l'enquête : toute l'équipe de contractuels attend avec impatience son départ, ce chef de bureau étant critiqué pour ne pas s'engager dans le travail et ne pas être présent aux côtés de son équipe. Surtout, elle se sent assez éloignée des préoccupations obsessionnelles de ses collègues contractuels : les inégalités de salaire, l'éligibilité ou non aux concours réservés..., mettant l'accent sur ce qui lui paraît primordial : la défense de leurs conditions de travail à tous, pour rendre un service public impartial. Ayant pour sa part choisi la voie des concours interne de l'Insee, Mme

H affiche une attitude détachée vis-à-vis des différences statutaires – et sans doute se projette-t-elle déjà dans le groupe de socialisation qu'elle vise à atteindre. En fin d'entretien, elle mentionne cependant une anecdote dans laquelle elle prend position du côté des contractuels, face au camp des Insee.

« Question : Vous vouliez revenir sur la relation entre contractuels et fonctionnaires...

Oui, moi, en tout cas en termes relationnels, je n'ai pas l'impression que ce soit quelque chose de... marqué. Entre les différents chargés d'études, on ne fait pas spécialement la différence entre les deux statuts. Après, c'est vrai que les Insee, tous les ans, ils sont dans leur campagne de mobilité... Donc ça, et bien, on le regarde un petit peu de loin, du coup, *nous les contractuels* : ça nous fait rire quoi. »

Mme H, <30 ans, bac+5, service statistique n°2, 3 ans d'ancienneté, non syndiquée.

« Ici, au moment des mouvements de mutation, on voit le corps des Insee se comporter de façon absolument épouvantable. Quand ils sont entre eux, ils n'hésitent pas à dire – je l'ai entendu de mes propres oreilles- que le mouvement de mutation de l'Insee, « c'est le marché aux esclaves ». Ils ne se rendent pas compte qu'ils ont un poste assuré, que ce poste est généralement intéressant, et qu'ils ont un emploi à vie, eux ! »

Mr G, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 10 ans d'ancienneté, non syndiqué.

Au service statistique n°2 comme ailleurs, la campagne de mobilité des Insee est un moment marquant de l'année, car, comme les facteurs étudiés par Marie Cartier (2002), ce corps est soumis à des injonctions de mobilité importantes. A plusieurs reprises, ces décalages entre statuts sont évoqués dans les entretiens : à la machine à café ou à la cantine, les deux univers se côtoient sans se comprendre ; les fonctionnaires évoquent leurs primes, leurs changements de poste, face à des agents non titulaires préoccupés par le renouvellement de leur contrat, ou incapables de changer d'administration une fois cédés.

Engagé en faveur des non titulaires, Mr E est actif à la CGT, où il côtoie principalement des fonctionnaires : ceci explique sans doute qu'il prône l'amitié inter-statutaire, minimisant les tensions et incompréhensions (au nom de la convergence des luttes ?) :

« Sur le plan des motivations, on n'est finalement pas tant éloignés que ça. [...] Et en même temps, il y a quand même une espèce de, pas de dichotomie, mais... il peut y avoir des incompréhensions mutuelles entre contractuels et fonctionnaires, qui peuvent être assez largement injustifiées, mais qui peuvent être assez pénibles. On n'a pas les mêmes fonctionnements, on n'a pas les mêmes taux de primes, on n'a pas les mêmes rémunérations, on n'a pas les mêmes droits, on n'a pas les mêmes devoirs, les mêmes possibilités de mutation... et donc, tout ça fait que parfois, il peut y avoir des petites tensions qui resurgissent, notamment quand on parle des primes, quand on parle du cadre de gestion. Il peut y avoir des incompréhensions qui peuvent être un peu pénibles.

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 7 ans d'ancienneté, syndiqué.

Mr I, non syndiqué, a un discours beaucoup plus combatif. Il faut dire qu'il a quitté le service statistique n°1 parce qu'il se sentait exploité, estimant sa charge de travail trop importante, relativement aux titulaires. Complètement démotivé lorsqu'il a appris qu'il n'était pas éligible au plan de titularisation Sauvadet –à deux mois près, il a préféré mettre à terme à cette relation de travail qui lui apportait pourtant beaucoup de reconnaissance professionnelle, et trouver un nouvel emploi où il se sent mieux traité, mieux considéré. Mr I travaille désormais dans un service statistique dont la totalité des membres, y compris le chef, sont non titulaires. La composition du collectif de travail est essentielle à cet égard : les contractuels isolés n'ont pas accès à l'information, tandis que ceux qui composent la majorité de leur collectif peuvent s'organiser pour faire circuler l'information, parfois même se syndiquer à plusieurs pour faire valoir leurs droits.

« Au service statistique n°1, les inégalités sont flagrantes : les non titulaires et titulaires ne sont pas du tout les mêmes... il y a une dichotomie claire et nette, aussi bien au niveau de la rémunération qu'au niveau de la considération. [...] Quand vous êtes contractuel, vous êtes complètement minoritaire : vous avez moins de droits, moins de primes. Voilà, et beaucoup plus de travail, vous êtes presque obligé d'accepter ce travail. »

Mr I, 30-39 ans, bac+5, ex-service statistique n°1, 4 ans d'ancienneté, non syndiqué.

On a souligné plus haut la manière dont la nature contractuelle de la relation d'emploi pouvait représenter un instrument de pression sur la main d'œuvre. Si ce sujet est rarement abordé par les statisticien.ne.s contractuel.le.s du service statistique n°2 (qui ne sont pas directement concernés mais ne s'en font pas non plus les porte-paroles), celui des salaires est au cœur des revendications pour un traitement égalitaire entre statuts. L'injustice la plus fréquemment dénoncée concerne les inégalités salariales avec les fonctionnaires : dans les services statistiques ministériels, les statisticiens contractuels côtoient en effet les attachés et administrateurs de l'Insee, l'un des corps de fonctionnaires les mieux rémunérés. Les discours recueillis sont étonnamment concordants : les statisticien.ne.s contractuel.le.s commencent par se situer dans la distribution des salaires (déformation professionnelle ?), avant de souligner l'ampleur des écarts pour un même métier, sur les mêmes fonctions, avec la même ancienneté.

« Moi, je ne suis pas hyper attachée au salaire. Enfin, non pas que je ne considère pas ça comme important ! Mais je considère que mon revenu est un bon revenu : je sais que je suis dans le septième décile des revenus salariaux français (ça la fait rire). [...] Mais j'ai quand même appris que les différences de salaire entre contractuel et corps Insee étaient remarquables. [...] Mes collègues contractuels en parlent beaucoup. Par exemple, les collègues Insee qui ont à peu près la même expérience que moi gagnent plutôt 2 500 que 2 000 Euros, sachant que moi, en fait, je gagne 1 900 et pas 2 000 Euros. Donc ça fait une différence de 600 Euros par mois quand même. »

Mme H, <30 ans, bac+5, service statistique n°2, 3 ans d'ancienneté, non syndiquée.

« Bon, on n'est pas mal loti de toutes façons, avec le salaire qu'on a. En plus, on arrive à se situer, par rapport à la population française, on est quand même dans le métier. [...] Moi-même, j'étais à la limite des 10% des français les mieux payés,

donc je n'avais pas trop me plaindre non plus : je suis passé chef à 32 ans, je suis déjà dans la situation idéale d'avoir un super salaire, d'être en contrat à durée indéterminée et d'avoir un boulot intéressant. Bon, c'est pas mal. Mais après, c'est en termes de reconnaissance qu'on voulait quand même plus. On se disait que l'écart est trop important par rapport aux Insee : on fait le même travail et on encadre des gens qui sont mieux payés que nous, et qui ont le même âge. Donc, là, c'était problématique. »

Mr G, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 10 ans d'ancienneté, non syndiqué.

Le constat de ces inégalités salariales pour un même poste est confirmé par l'Insee (2010) : au niveau administrateur, un fonctionnaire gagne en moyenne 30% de plus qu'un contractuel (56 632 Euros nets par an contre 43 499 Euros net par an). Le traitement brut du fonctionnaire est inférieur à celui du contractuel (41 871 Euros contre 45 118 Euros), mais le taux de primes du premier atteint 52%, contre 13% pour le deuxième. Au niveau attaché principal, un fonctionnaire gagne en moyenne 32% de plus qu'un contractuel. L'écart entre les traitements bruts est moins important (35 531 contre 36 206), mais toujours en faveur du fonctionnaire; l'écart entre les taux de primes moyens est toujours important : 46% pour le fonctionnaire contre 14% pour le contractuel)¹⁴⁰.

Pourquoi les contractuel.le.s disent ils et elles alors être bien payé.e.s ? Sans doute parce l'un des stéréotypes les plus courants sur les agents non titulaires est justement le fait qu'ils seraient mieux payés que les fonctionnaires, pour compenser la précarité de leur emploi¹⁴¹. Ce stéréotype est tenace : il figurait déjà dans les représentations erronées signalées par Jeanne Siwek-Pouydesseau dans les années 1970. Surtout, il est faux, les agents non titulaires ne rattrapant jamais leur retard vis-à-vis des fonctionnaires, même après avoir été titularisés : « Toutes choses égales par ailleurs, les non-titulaires en 2010 gagnent 5,7% de moins que les agents qui ont accédé à la fonction publique en tant que titulaires dès leur premier poste. Pour les agents entrés non-titulaires et devenus titulaires ensuite (par concours, examen spécifique ou en bénéficiant d'un plan de titularisation), l'écart de salaires avec les titulaires est ramené à -3,6 % . » (Kerjosse, Remila, 2013, p. 53).

« Il y a cette idée que les contractuels gagnent plus que les titulaires. Et ça, c'est un vrai sujet, parce qu'on n'arrive pas à faire passer l'idée que ce n'est pas vrai ! [...] C'est quasiment impossible à faire passer dans le syndicat. [...] Alors pourquoi on dit que les contractuels gagnent plus que les titulaires ? C'est vrai, qu'en règle générale, en A on peut avoir des salaires de démarrage supérieur à celui des titulaires, mais au niveau de *l'indice* (il insiste sur ce dernier mot). Simplement, les contractuels ont beaucoup moins de primes, quasiment pas, alors qu'on sait bien

¹⁴⁰ Les informations publiées dans le rapport annuel 2015 sur l'état de la fonction publique ne portent plus désormais que sur les fonctionnaires, mais elles permettent de confirmer que les taux de prime des attachés et administrateurs oscillent toujours entre 45 et 55%.

¹⁴¹ Alors que la prime de précarité versée en fin de contrat à durée déterminée n'existe pas dans la fonction publique. Comme on l'a vu dans la partie 1, sa création a été réclamée par quelques syndicats, dont la CGT, durant la négociation 2009-2011. Renvoyée à l'examen d'un groupe de travail, cette proposition a été enterrée en toute discrétion.

que les primes des titulaires correspondent au moins, à peu près, à 30% de leur salaire. »

Mr F, >= 50 ans, doctorat, service statistique n°2 (ex service statistique n°1), 20 ans d'ancienneté, syndiqué

6.4.3. Relations avec les syndicats et syndicalisation : un engagement au service de la défense du service public

La statistique publique française se caractérise par une forte capacité de mobilisation, pour défendre son indépendance vis-à-vis du politique, comme en attestent les mobilisations documentées par Etienne Pénissat (Pénissat, 2012 et 2013). La cause dispose de puissants appuis syndicaux au sein de l'Insee, en particulier de la CGT. Mais les tensions sont particulièrement vives au sein des services statistiques ministériels, du fait de leur ancrage institutionnel et de leur proximité des cabinets ministériels (Pénissat, 2012). Les questions d'indépendance statistique, de qualité du service public, sont ainsi au cœur de la vie collective de ces organismes. Au service statistique n°1 par exemple, « deux types d'acteurs jouent un rôle important [dans les assemblées générales] pour contester les pratiques de la direction : d'une part, les quelques cadres de l'Insee militants syndicaux ou proches des syndicats de l'Insee, (notamment de la CGT), d'autre part, les contractuels les plus anciens qui, jouant de leur expérience dans l'institution, organisent l'action collective. Ces derniers se positionnent, notamment auprès des plus jeunes chargés d'études, comme les gardiens de l'indépendance face au politique » (Pénissat, 2012, p. 63). Plusieurs entretiens montrent qu'au service statistique n°2, cette tradition est toujours vive en 2014, même en l'absence de polémique sur les chiffres du chômage ou de projet de délocalisation.

L'enrôlement fonctionne cependant d'autant mieux qu'il porte sur des profils sensibles à l'engagement politique et syndical du fait d'une socialisation primaire ou secondaire.

Mme I s'est engagée dans un syndicat au service statistique n°2 avant même la fin de son premier contrat. Elle explique que son intérêt pour le militantisme est né à force de fréquenter les collègues et amis de sa sœur enseignante, elle-même d'abord syndiquée à la CGT, puis à Sud. Pour autant, la conversion de cet « intérêt pour cette question » en candidature à une élection professionnelle, puis en adhésion se sont réalisés dans un contexte particulier :

« J'étais plutôt sensible à ces questions... parce que ça m'intéresse. Surtout, j'étais plutôt proche de la personne qui était représentante du personnel pour la CGT avant moi, qui cherchait quelqu'un pour prendre sa relève quand elle a quitté le service statistique n°2. Et donc, elle m'a passé les rênes et j'ai adhéré dans un contexte particulier, celui de l'annonce de la délocalisation d'une grande partie de la statistique publique – notamment le service statistique n°1 et le service statistique n°2, par le Président de la République. Voilà. J'ai été élue représentante du personnel en commission locale de concertation. C'est une instance propre au service, il y en a une dans chaque direction du ministère. C'est une commission paritaire, mais c'est vraiment une commission de concertation : on n'y vote pas. On y parle du fonctionnement du service statistique n°2, de ses missions, des difficultés rencontrées par des services ; on y discute des primes et de l'attribution des primes, des effectifs, de l'emploi, etc. [...] Et il se trouve qu'en même temps,

j'ai adhéré à la CGT : je suis représentante au titre de la CGT, et j'ai intégré son organisation – enfin, j'étais assez impliquée. Donc à ce moment, on a lancé un mouvement de lutte contre la délocalisation, j'ai été très impliquée à ce moment-là.

Question : Cette commission locale de concertation a bien un rôle distinct de la commission administrative paritaire et comités techniques paritaires qui existent par ailleurs ?

Oui, la commission locale de concertation, c'est vraiment interne à ce service. A chaque fois, on va par exemple parler des publications : pourquoi ça ne sort pas, quel est le format des publications, est-ce que qu'on peut en faire plus, moins... C'est vraiment sur les missions, quoi. Autre exemple : on va dire, attention il y a des charges de travail trop importantes, on fait beaucoup de réponses à la demande de l'extérieur, des cabinets ministériels, et ça se fait au détriment des enquêtes. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

Dans ce cas, l'engagement syndical est motivé par la lutte contre une décision politique, au nom du service public. Mme I s'engage pour représenter les intérêts du collectif de travail, ses conditions de travail, dans la tradition des corps Insee. L'engagement syndical pour la défense de son métier est un signe fort d'appropriation culturelle (Bouffartigue, 2010) pour Mme J, qui a choisi de se présenter aux concours réservés Sauvadet pour devenir fonctionnaire.

Mr E n'est pas élu dans les mêmes instances et n'a pas le même positionnement. Pour lui aussi, l'enrôlement a d'autant mieux fonctionné qu'il permettait d'activer des dispositions préexistantes. Mr E associe en effet son engagement syndical à son positionnement politique, plus à gauche que ses parents qu'il décrit comme « de gauche, mais pas révolutionnaire » (son père), « vraiment de gauche, mais pas jusqu'au boutiste » (sa mère enseignante dans le secondaire). Ses premières armes, il les a faites pendant ses études :

« J'ai postulé parce que j'avais un intérêt personnel pour les questions de sécurité sociale, de retraite, d'un point de vue économique, notamment suite aux grèves qu'on avait fait en 2003 contre la réforme des retraites de Fillon.

Question : Vous étiez déjà syndiqué ?

Alors, je n'étais pas syndiqué, mais... enfin, voilà, personnellement, dans mes choix de thèse, de recherche, dans l'approche que je retenais, les enseignements que j'ai eu à l'université... Enfin, voilà, je suis à gauche de... Voilà.

Question : D'accord. Vous participiez à des mouvements sociaux avant d'être syndiqué. Mais alors comment être vous entré à la CGT ?

La personne que j'ai remplacée comme chef adjoint, Mme BB, était militante CGT active depuis toujours, depuis son ancien poste au service statistique n°1. C'est là qu'elle est entrée à la céget. [...] Avant, je la connaissais un peu, mais on n'était pas encore très proches. Et puis en travaillant ensemble, on s'est énormément appréciés, on est devenu amis, quoi. Du coup, elle m'a convaincu. [...] Ca faisait plusieurs années qu'elle me chambrait un peu : allez, c'est bien tes manifs, tes grèves, c'est bien de gueuler, mais il faut que tu prennes ta carte et que tu viennes ! Un jour, elle m'a posé le bulletin d'adhésion sur la table [...] parce qu'elle

voulait proposer ma candidature à la commission exécutive, pour animer le syndicat – ça devait donc se faire au moment du congrès, qui n’a lieu que tous les trois ans. [...] Enfin, moi, ça faisait un moment que je me disais que ce serait bien de faire quelque chose, de ne pas rester simplement sympathisant. Et pour moi, il était exclu que ce soit autre chose que la CGT [...], c’était clair que ça n’allait pas être la CFDT, surtout après le coup de 2003 ! Pas question de rejoindre la CFDT, donc pour moi, c’était la CGT, quoi. Et puis, Mme BB m’a dressé le tableau : au niveau de l’administration centrale, ici, c’est la CGT qui est ultra majoritaire. C’est un peu la seule qui se bouge vraiment pour... un certains nombres de sujets, notamment pour les contractuels. »

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 7 ans d’ancienneté, syndiqué.

Si Mme J a choisi de s’investir pour le collectif de travail, quel que soit son statut, Mr E a donc préféré s’occuper d’un sujet dont il avait une expérience personnelle : la situation des contractuels. Sur ce sujet, la représentation syndicale s’opère dans deux instances distinctes au niveau ministériel : la commission consultative paritaire (Commission administrative paritaire), et le comité de suivi de la Loi Sauvadet. Contrairement au comité de suivi qui n’existe que le temps de la mise en œuvre de la loi (2012-2016, prolongation jusqu’en 2018 par la Loi déontologie, n°2016-483), les Commission administrative paritaire sont des instances permanentes dédiées aux questions concernant les agents non titulaires depuis 1986 (décret 86-83 et ses réécritures en 2014). Officiellement les Commission administrative paritaire sont souvent présentées comme les équivalents fonctionnels des Commission administrative paritaire pour les fonctionnaires. Dans les faits, leurs attributions sont plus floues (même réécrit, le décret de 1986 ne comporte aucune incitation ni obligation d’harmonisation des procédures, ce qui contribue à des variations très importantes de l’une à l’autre), et leur pouvoir sans commune mesure.

« Question : la situation des agents, c’est normalement abordé en Commission administrative paritaire, sauf pour les agents non titulaires, c’est bien ça ?

Oui, pour eux, il y a une Commission administrative paritaire, mais qui... (elle soupire) En Commission administrative paritaire, on peut discuter, mais ce n’est pas une instance telle que la Commission administrative paritaire.

Question : Vous voulez dire qu’elle n’a pas le même poids ?

Eh bien... De fait, ils ne discutent pas des promotions, ni des renouvellements... ils n’en parlent pas. [...] C’est une coquille un peu vide, quoi. Enfin, j’exagère : ils vont parler plutôt des cas disciplinaires, voilà : les blâmes, les licenciements pour faute... Dans ces cas-là, ils vont aborder des cas personnels, sinon ils vont parler du statut des contractuels ou des choses comme ça mais heu... on n’est pas du tout sur des renouvellements, cédésation. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d’ancienneté, syndiquée.

Mr F est élu de la Commission administrative paritaire ministérielle depuis plusieurs années. Il est assez las de cette responsabilité, car il estime lui aussi que l’instance n’est qu’une coquille vide.

« Un des premiers combats qu’on a mené dans cette Commission administrative paritaire, parmi d’autres, c’était d’harmoniser nos compétences d’une Commission administrative paritaire à l’autre : dans l’une, on traite des cas

individuels mais pas des mutations ; dans l'autre, c'est l'inverse. Ca dépend des ministères, ils sont gérés de manière plus ou moins décentralisée, et puis les contractuels n'ont pas le droit aux mutations dans tous les ministères... [...] Donc, c'était un débat depuis le début, qui consistait à dire : nous, on est élus dans ces différents endroits, et on n'y traite pas les agents de la même manière !

Question : mais justement, quelles sont les compétences d'une Commission administrative paritaire ?

C'est l'équivalent d'une Commission administrative paritaire, enfin c'est l'équivalent...

Question : c'est l'équivalent, sauf que ça ne traite pas des cas individuels...

Voilà, c'est ça. C'est un équivalent sans en être un. Enfin, en vérité, c'est une coquille totalement vide, la Commission administrative paritaire. Il ne faut pas se faire d'illusion. C'est à dire qu'on n'a strictement aucune.... D'ailleurs, c'est normal, ce n'est que consultatif. Mais surtout, on n'a absolument aucun pouvoir dans la Commission administrative paritaire : on est presque là pour discuter de la couleur du papier peint, puisqu'on ne peut pas traiter des cas individuels. Quand on a des cas individuels, la direction des ressources humaines nous dit qu'on doit en parler en bilatéral, pas en Commission administrative paritaire. On ne peut pas traiter les mutations. En fait, on nous convoque essentiellement pour les licenciements.

Question : la consultation de la Commission administrative paritaire est obligatoire pour les licenciements ?

Oui, bien sûr. Quand il y a un licenciement, il y a obligation de réunir la Commission administrative paritaire. [...] Vous savez, on a fait des tonnes de tracts syndicaux sur le thème : on est là uniquement pour entériner les décisions, on se fout de nous... Moi, j'étais partisan de démissionner à plusieurs reprises pour marquer un peu le coup. Bon, on a quand même réussi à monter quelques petites actions : une fois, on a fait venir une bonne cinquantaine d'agents, ils étaient assez nombreux hein, pour soutenir les élus à la Commission administrative paritaire. [...] Mais bon, globalement, ce qu'on fait, c'est... de la gestion au jour le jour... On essaie de renseigner les agents, de les aider lorsqu'ils ont un problème. On essaie évidemment, autant que faire se peut, d'éviter les licenciements, lorsque c'est possible. On y arrive, hein : une fois, on a réussi à porter l'affaire au ministre, et il a tranché en notre faveur. On réussit à minimiser certaines demandes de sanction, à en faire baisser le niveau. C'est notre rôle, mais il n'y a pas d'action, disons, un peu collective. Voilà, le bilan n'est quand même pas très intéressant, enfin pour moi : ces Commission administrative paritaire n'ont pas de rôle, pas de mission. Alors évidemment, au moment de la Loi Sauvadet, on a un petit peu travaillé ! Mais seulement un petit peu, parce qu'à chaque fois qu'on voulait aller plus sur le fond, on nous répondait : ce n'est pas à vous d'en traiter, c'est du ressort du comité de suivi ministériel.

Mr F, >= 50 ans, doctorat, service statistique n°2 (ex service statistique n°1), 20 ans d'ancienneté, syndiqué

Si ces quelques enquêtés se distinguent par leur engagement pour le métier ou pour les contractuels, les autres se tiennent le plus souvent à distance prudente, voire méfiante, des syndicats dont ils estiment qu'ils ne les représentent pas plus qu'ils ne les défendent.

« Je ne suis pas syndiqué. J'ai un peu une relation d'amour vache avec les syndicats. J'hésite, en fait. Ce qui m'empêche de me syndiquer, c'est justement

que la place des contractuels est très ambiguë pour les syndicats parce qu'à la fois, ils veulent les titulariser - et encore, que par concours, point barre - et en même temps ils veulent arrêter le recrutement des contractuels. Et moi je n'ai pas envie de fermer la porte qui m'a été ouverte. D'un point de vue très personnel, je trouve qu'une organisation, dans ses recrutements, elle fonctionne bien si elle diversifie les modes de recrutement. Un seul mode de recrutement type concours, ça veut dire qu'on ne recrute que des gens qui ont le même profil, et je pense que ce n'est pas très riche... d'enseignement. »

Mr G, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 10 ans d'ancienneté, non syndiqué.

Mr G est un contractuel promu très bien payé, très soutenu par sa hiérarchie. Il peut se permettre d'être critique vis-à-vis du système de recrutement des fonctionnaires en défendant sa différence. Il n'est pas seul dans ce cas : Mmes A, B et D, chargées de mission en services déconcentrés, valorisent elles aussi l'ouverture de la fonction publique à des profils d'experts dotés d'une expérience préalable dans le secteur privé (en l'occurrence, le secteur associatif). On retrouve dans les interviews les échos de l'animosité des représentants des associations de contractuels des années 1980 vis-à-vis des fonctionnaires, tels qu'ils sont cités par Claire Bernard-Steindecker. C'est dans leurs discours que l'on retrouve les critiques les plus virulentes de l'état d'esprit jugé étriqué des fonctionnaires, qui culmine chez les syndicalistes selon Mme B. L'attitude ambiguë des organisations syndicales, clairement perceptible dans les négociations entre grandes fédérations de fonctionnaires et État évoquées en partie 1, est très bien résumée par Mr F, lui-même contractuel depuis plus de vingt ans, et syndiqué depuis quarante ans.

« A mes débuts comme enseignant contractuel, dans les années 1970, je me suis syndiqué au SNES. On parlait déjà de la titularisation des contractuels... J'ai un souvenir assez fort, vous allez voir qu'il est assez illustratif de l'état d'esprit de certains syndicats - la CGT en particulier, que je connais bien. A l'époque, j'avais demandé : comment se fait-il qu'il n'y ait pas de titularisation des enseignants contractuels, des maîtres auxiliaires ? On m'avait répondu : attends, tu veux faire baisser le niveau des enseignants en France ?! C'était déjà l'idée que toute titularisation de non titulaires reviendrait à faire baisser le niveau de recrutement, le niveau de qualification du personnel. C'était déjà très fortement présent. Ça m'avait choqué, bien évidemment. Je me rappelle que j'avais dit : enfin, quand même, ça fait trois ans maintenant que je suis enseignant ! Et ils m'avaient répondu : écoute, tu fais comme nous, tu passes un concours. [...] C'est dans la tête des gens, c'est vraiment dans l'inconscient collectif : c'est l'idée que si, moi, j'ai passé le concours, c'est quand même pas normal que les gens qui ne l'ont pas fait gagnent autant que moi. C'est ça le truc : moi, je suis ici, j'ai passé le concours, je l'ai réussi, je me suis battu pour l'avoir, je l'ai eu. Merde, alors ! Maintenant, les mecs vont arriver ici sans concours et vont gagner autant que moi ! [...] Aujourd'hui, le débat est évidemment un peu différent mais il n'est quand même pas simple, y compris à la CGT, qui pourtant en débat beaucoup. Il y a toujours cette idée que le contractuel qui se fait titulariser [par un plan de résorption de l'emploi précaire], il n'a quand même pas fait comme les autres, c'est à dire qu'il n'est pas passé sous les fourches caudines du concours. Et ça, ça gêne. [...] C'est l'idée que le concours, c'est la garantie de la fonction publique. Si on casse le concours, on casse le statut. Eh oui !! Alors, le statut, c'est quand même le gros truc de la CGT hein, gagné après la libération etc., on connaît le discours de la CGT

à ce sujet. Dans l'inconscient syndical, devenir titulaire sans passer le concours, c'est porter atteinte au statut de la fonction publique. Ce qui n'est certainement pas complètement faux d'ailleurs. Enfin... On l'a eu, le débat sur le contrat à durée indéterminée, au niveau syndical. C'est un vrai sujet, malgré tout.

Question : C'est la permanence sans le statut ?

Bien sûr, c'est la permanence sans le statut, voilà. Donc ça, c'est un vrai sujet. Mais qu'est-ce qu'on peut faire ? Moi, j'étais d'accord pour signer qu'on était contre le contrat à durée indéterminée. Mais c'est vrai que ce n'est pas facile à faire passer en même temps ! Dites à un salarié que vous êtes contre le fait qu'il soit cédéisé ! Il vous regarde avec de gros yeux. Ce n'est pas un truc syndical très facile à faire passer, d'expliquer que la cédésation a pour objectif de permettre la permanence sans le statut. Bon, tout ça, ce n'est pas facile, parce qu'en période de précarité, les gens à qui vous dites ça, ils vous répondent que ce n'est pas trop leur problème ! Entre un contrat à durée déterminée et un contrat à durée indéterminée, ils n'ont pas trop de mal à choisir. Vous pouvez leur expliquer, qu'éventuellement, ça porte atteinte au statut de la fonction publique, mais enfin, quand vous avez 25 ans, ce n'est pas trop votre problème hein ! (il rit)

Mr F, >= 50 ans, doctorat, service statistique n°2 (ex service statistique n°1), 20 ans d'ancienneté, syndiqué

Si la spécificité juridique du contrat de droit public devrait permettre la négociation des conditions d'emploi et de rémunération, les agents des ressources humaines des ministères mettent tout en œuvre pour amoindrir, voire anéantir, cette possibilité. Hors de toute régulation formalisée, le renouvellement des contrats à durée déterminée, comme l'accès au contrat à durée indéterminée et aux promotions dépend en revanche étroitement du supérieur hiérarchique. Pour sortir de cette relation de pouvoir personnalisée, la seule issue des agents non titulaires consiste à quitter les marges pour devenir fonctionnaire : une fois parvenus au cœur du noyau statutaire, ils seront eux aussi protégés de l'arbitraire par les règles impersonnelles de déroulement des carrières.

7. Quitter les marges en changeant de régime d'emploi

Au-delà du modèle dualiste, des chercheurs ont proposé le concept de dualité interne pour caractériser la coexistence d'un cœur stable et de marges précaires (Atkinson, 1984). Les approches économiques institutionnelles inspirées de ce modèle permettent de décrire les organisations au niveau macro, mais ne s'intéressent pas aux effets de ces structures sur les parcours individuels. En se concentrant sur les caractéristiques des salariés à un moment donné, ces travaux concluent généralement à l'étanchéité des marchés internes et externes, et à l'étanchéité des marges et du cœur.

Etudier les parcours d'agents non titulaires permet au contraire de mettre en évidence la porosité caractéristique du cœur statutaire dans la fonction publique de l'État, où de nombreux agents non titulaires quittent les marges pour devenir fonctionnaires, et changer ainsi de régime d'emploi. Les travaux de l'Insee montrent que si la moitié des agents non titulaires quitte la fonction publique de l'État avant quatre ans, la majorité de ceux qui y restent devient fonctionnaire (cf. partie 2). Comment accèdent-ils précisément au noyau statutaire ? C'est précisément l'objet de ce chapitre, qui laissera pour le moment sans réponse la question des caractéristiques sociodémographiques et professionnelles – car les marges ne sont pas poreuses pour tous.

Recruté pour une durée déterminée, un agent non titulaire peut accéder au statut par la voie du concours : dès la première année, il peut se présenter aux concours externes – comme tout un chacun (principe d'égal accès aux emplois publics). Après quelques années d'ancienneté (le nombre varie en fonction des corps visés), il peut se présenter aux concours internes, dont les épreuves sont aménagées pour prendre en compte les acquis de l'expérience : chaque année, les agents non titulaires représentent 10 à 15% des lauréats des concours internes et externes de l'État¹⁴². Ils peuvent en outre bénéficier, à échéances irrégulières, de l'ouverture exceptionnelle de voies d'accès réservées aux corps de l'État, principalement par la voie de concours en catégories A et B, mais aussi par la voie d'examens professionnels en catégorie C : le dernier dispositif en date, dit « Sauvadet », a été voté en 2012. L'enquête auprès des contractuel.le.s de haut niveau permet d'évaluer le type d'accès à l'information des agents non-titulaires sur la Loi Sauvadet : savoir qui est éligible, sous quelles conditions, est en effet la première épreuve

¹⁴² Cf. les dix derniers rapports annuels sur l'état de la fonction publique.

à réussir dans ce type de dispositif, dont les préconisations précises nécessitent de devenir expert juridique et en ressources humaines. A travers les entretiens, on peut aussi comprendre comment les individus se sont saisis de ce dispositif public : cette loi remet-elle en cause la stratégie professionnelle antérieure (passer un concours externe ou interne, viser la « Cédésation », changer d'employeur ou quitter la fonction publique en fin de contrat) ? Au-delà, on peut se demander si ces plans de titularisation peuvent avoir un effet sur la structuration d'une identité collective, ou au contraire renforcer l'individualisation des situations ?

7.1. Les voies d'accès au statut

Du fait de la multiplication des recrutements sur contrats au sein des ministères et établissements publics, de nombreux d'agents de l'État se présentent aux concours après plusieurs années d'expérience professionnelle. Dans la fonction publique territoriale, près de 60 à 70% des lauréats des concours étaient déjà en poste dès les années 2000 (Dauty et Lemistre, 2006, p. 45) ; dans la fonction publique de l'État, la part des contractuels parmi les lauréats de concours internes et externes est plus proche de 25 à 35%. Il est donc essentiel de comprendre « les processus par lesquels se décide la candidature » (Biland, 2010, p. 57). Pour cela, le chapitre 4 s'appuie sur les récits issus des entretiens ; contrairement à Émilie Biland, je n'ai pas observé de séances de préparation aux concours. Pour autant, les discours rendent clairement perceptible la manière dont les concours, même réservés, contribuent à l'intériorisation de « sous-mondes institutionnels » (*ibid.*, p. 59), constituant en cela des « formes particulières de socialisation secondaire ». Réalisés en période d'application de la Loi Sauvadet, les entretiens montrent la puissance des dimensions relationnelles et organisationnelles dans la fabrication des candidats : des aspirations concourantes jusqu'ici dormantes se révèlent dans l'effervescence du moment, qui rend l'accès au statut accessible et désirable dans un même mouvement.

7.1.1. Passer des concours externes

A une exception près, aucun.e des contractuel.le.s enquêté.e.s n'a passé de concours externe. C'est pourtant la voie de recrutement habituelle des agents publics statutaires, traditionnellement à la sortie de la formation initiale. Cette « forme institutionnelle particulière qu'est le concours », a su faire preuve d'une grande plasticité au cours du siècle, les modalités techniques évoluant « sans altérer jusqu'à présent la logique profonde de cette forme [...] de recrutement des serviteurs de l'État, et des autres institutions publiques. » (Dreyfus, Eymeri-Douzan, 2012, p. 305). Schématiquement, la procédure de recrutement par concours s'opère au niveau national, pour pourvoir un nombre de places déterminé généralement inférieur au nombre de candidats. La compétition comprend généralement deux étapes : la première est une épreuve d'admissibilité, composée d'épreuves écrites et portant sur un programme de connaissances défini au préalable et rendu public avant les épreuves. L'anonymat est un

élément essentiel à ce stade. La deuxième étape consiste en des épreuves dites d'admission souvent orales : les candidats sont évalués par un jury de fonctionnaires constitué spécialement à cet effet selon des règles précises ; le jury est indépendant du pouvoir politique et des chefs des services où les emplois sont à pourvoir ; ses décisions sont souveraines. Le jury se doit d'être impartial et respecte des règles de déontologie. A l'issue de ces épreuves, les candidats admis sont classés par ordre de mérite, « ce qui donne aux premiers une priorité dans les choix d'affectation car les résultats du concours s'imposent à l'administration, qui est obligée de nommer tous les candidats admis, et de les affecter à l'emploi qu'ils ont eux-mêmes choisi, en fonction de leur rang de classement. » (Eymeri-Douzans, 2012, p. 322).

Le système des concours a été abondamment critiqué (Dreyfus, Eymeri-Douzans, 2012) : les jugements portés par les jurys sur les candidats font l'objet de biais sociaux (Pigeyre, Sabatier, 2012 ; Gautier, 2013), certains types d'épreuves, en particulier celle dite par tradition de « culture générale » qui figure toujours au concours d'entrée à l'ENA, perpétuent un conformisme et un savoir-faire propre aux candidats formés à l'Institut d'études politiques de Paris » (Oger, 2008). Malgré les réformes, « les concours administratifs demeurent [...] des séries d'épreuves très particulières, encadrées par un formalisme juridique très poussé [...], placées dans un espace-temps soigneusement circonscrit, qui reste pour l'essentiel déconnecté de la vie professionnelle réelle, au terme desquelles « le rideau est tiré » par la proclamation des résultats. Ce caractère fondamental de « rite d'institution des concours (au sens de la sociologie de Pierre Bourdieu), mécaniques sophistiquées et auto-référencées de sélection-consécration de candidats qui se sont bien formés au préalable et se sont conformés en situation d'épreuve à ses formes prescrites et attendues, demeure inchangé. » (Eymeri-Douzans, 2012, p. 320).

Sur la période 1985-2010, le succès des concours d'accès à la fonction publique de l'État est très variable, mais toujours important : jamais moins de 300 000 candidats (en 1990), et au maximum environ 650 000 en 1985 et en 1997. Le nombre de postes offerts au concours a lui aussi varié, d'environ 24 000 en 1985 jusqu'à un pic de 50 000 en 2002, avant de revenir à environ 25 000 en 2013. Le nombre de postes offerts joue d'ailleurs sur le nombre de candidats pour tous les concours de l'État (Daussin-Beichou et *al.*, 2014). Les chances d'accéder à l'emploi public par la voie du concours varient très nettement d'une période à l'autre en fonction de ces deux indicateurs : la sélectivité est estimée en rapportant le nombre de candidats présents sur le nombre de postes offerts (Bounakhla, 2015) ; elle est faible en fin de période (un peu plus de trois candidats pour un poste), alors qu'elle a été supérieure à 15 candidats pour un poste en 1997. Les motivations pour passer un concours diffèrent selon le niveau d'emploi : le chômage et la démographie¹⁴³ influencent la candidature aux concours de catégories B et C, alors qu'un salaire à l'embauche plus élevé attire davantage de candidats aux concours de catégories A (hors enseignants) et B (Daussin-Benichou et *al.*, 2014). De nombreux parcours conduisent à

¹⁴³ « Un plus grand nombre de sorties du système scolaire a mécaniquement tendance à générer un afflux de candidatures aux concours », Daussin-Benichou et *al.*, 2014, p. 119.

devenir candidat à un concours de la fonction publique. Dominique Meurs et Florence Audier ont identifié deux profils-types, décrits sous la forme de deux couples : « intérêt pour le métier / intérêt pour la fonction publique », et « sécurité de l'emploi / conditions de travail » (Audier, Meurs, 2004, p. 563). Ces couples sont inégalement répartis dans chacune des catégories d'emploi : les candidats aux concours de catégorie A qu'elles ont enquêtés dans les Instituts de préparation à l'administration générale (IPAG) ont d'emblée choisi cette voie et n'ont jamais cherché d'emploi dans le secteur privé. Ce sont des femmes âgées en moyenne de 25 ans, dont les trois quart ont au moins un niveau bac plus trois. Elles préparent plusieurs concours à la fois, pour majorer leurs chances d'en réussir un. A l'extrême inverse, la moitié des candidats aux concours de surveillants pénitentiaires (catégorie C) dans la région Nord sont en emploi stable dans le secteur privé, et font entrer dans leur démarche des éléments salariaux comparatifs. Il s'agit en majorité d'hommes, âgés en moyenne de 27 ans dont presque de 2/5^e possèdent un diplôme supérieur au baccalauréat – seul le BEPC étant requis pour ce concours.

7.1.2. Passer un concours interne : une voie peu fréquentée

La fonction publique se caractérise par une forte tradition de promotion interne, sous la forme des concours internes. Ces voies d'accès sont réservées aux fonctionnaires titulaires *et aux agents non titulaires* à partir d'une certaine ancienneté, qui dépend du corps visé, tout comme le nombre de postes offerts aux concours par cette voie, relativement à la voie externe (Rapport annuel 2015). Outre ces voies d'accès prévues dans les décrets régissant les corps, des dispositifs d'aide à la préparation des concours internes peuvent être proposés par les ministères de tutelle de ces corps. L'Insee propose ainsi une formation préparant au concours interne d'attaché, sous la forme de plusieurs semaines de cours. Pour y accéder, l'agent doit nécessairement obtenir l'accord de sa hiérarchie (qui peut en outre octroyer une demi-journée par semaine pour réviser). Les responsables hiérarchiques opèrent ainsi un repérage de « conformité des agents aux normes relationnelles » tout autant que leur capacité à endosser les valeurs d'implication au travail et dans le service public (Biland, 2010, p. 67).

Dès sa première année en poste, la cheffe de bureau de Mme H l'a informée de l'existence d'un dispositif de formation interne visant à préparer le concours d'attaché de l'Insee, accessible après 4 ans d'ancienneté. Mme H a tout de suite été emballée par cette perspective, et mentionne depuis ce souhait chaque année au cours de ses entretiens d'évaluation avec sa (ou son) chef de bureau.

Question : Pourquoi avez-vous décidé de passer ce concours ?

Et bien déjà, moi, je veux vraiment rester dans la fonction publique. J'aimerais bien y rester de manière stable, et non pas précaire. Par ailleurs, la formation, c'est quelque chose qui m'a beaucoup intéressée. J'adore les études ! Je suis très contente de savoir que je vais refaire deux ans d'études. Et puis, le panel de mission qu'offre l'Insee (elle pousse un long sifflement), c'est... c'est illimité, quoi ! Il y a plein de postes très intéressants. Enfin, voilà, au moment des campagnes de mutation, nos collègues de l'Insee nous parlent de leurs précédents postes. Il y a vraiment plein de choix, ça donne envie d'en faire partie. Donc mes motivations, c'est à la fois la stabilité et l'intérêt des missions des corps Insee.

Question : Et cette préparation aux concours interne, vous en avez parlé à vos collègues contractuels ? vous avez fait des émules ?

Des émules non : personne ne comprend que je veuille redevenir étudiante.

Question : C'est ça qui fait peur aux gens ? C'est de redevenir étudiant ?

Ah oui, ça, ils ne veulent pas. C'est peut-être la situation familiale, ou des choses comme ça. L'école est à Rennes, pas à Paris. Et puis même, les études... je pense que c'est les examens qui... font chier les gens. Le fait d'être évalué, de devoir réviser, et soit réussir, soit rater. Je pense que ce n'est pas forcément une situation que l'on veut revivre quand on a commencé à travailler... »

Mme H, <30 ans, bac+5, service statistique n°2, 3 ans d'ancienneté, non syndiquée.

Si Mme H parle de redevenir étudiant, c'est qu'après la phase de préparation du concours et une fois les épreuves réussies, les lauréats doivent généralement retourner en formation en tant que fonctionnaire stagiaire, dans les écoles de formation des cadres de la fonction publique. Dans le cas du concours d'attaché de l'Insee, la formation dure deux ans, partagés entre les enseignements à l'Ensaï, à Rennes, et des stages. De nombreux.les contractuel.le.s disent alors clairement qu'ils n'ont aucune envie de « retourner à l'école » alors qu'ils et elles travaillent déjà depuis plusieurs années. Qu'ils ou elles aient déjà passé des concours ou pas, tou.te.s savent que la concurrence est rude, en externe comme en interne : préparer un concours implique de prendre le temps de réviser un programme, en dehors de ses heures de travail et sur ses jours de vacances – en conjuguant ce travail avec des responsabilités familiales pour certains d'entre eux. Le risque d'échec est important, ce que certains peuvent redouter – le concours renvoie aux expériences antérieures du travail scolaire, comme l'a montré Émilie Biland (2010).

Mr E a par exemple été échaudé par ses candidatures académiques infructueuses après la thèse. Même s'il sait que sa carrière sera plafonnée s'il reste contractuel, il n'envisage de passer aucun concours, que ce soit celui d'administrateur Insee ou celui d'administrateur civil.

« Non, je ne me sens pas du tout d'aller repasser des concours, quels qu'ils soient. A la limite, même des concours faciles... Je n'ai pas envie de me remettre dans le bachotage, la préparation d'un concours, le stress du résultat... »

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 7 ans d'ancienneté, syndiqué.

Le cas de Mr G est intéressant à cet égard : alors même qu'il réalise un début de carrière assez fulgurant pour un contractuel, ayant été promu très jeune, il garde un souvenir très douloureux de la fin de ses études. C'est pour cette raison qu'il a refusé de passer le concours d'administrateur de l'Insee après son embauche au service statistique n°2, alors même que son encadrement direct l'y incitait régulièrement et avec vigueur.

« A la fin de mes études, j'en avais vraiment marre : j'avais envie de travailler, d'avoir un salaire, d'être dans la vie active, je n'en pouvais plus du stress étudiant. Surtout dans cette école, où le niveau d'exigence est très costaud. [...] Je n'avais surtout pas envie de revenir là-dedans, dans le bachotage, la concurrence, le stress et les trucs comme ça. [...] Après, quand je suis passé chef de bureau, j'aurais eu le droit de passer le concours d'administrateur de l'Insee en interne. Ca aurait été intéressant pour une unique raison : la paie, qui est beaucoup plus élevée. Ca

représentait plus de 1000 Euros par mois plus, net ! Mais le truc qui coïncidait par contre, en dehors du fait que le concours est difficile, c'est que je serais retourné à un poste de chargé d'étude, parce que les deux premiers postes de l'Insee sont obligatoirement de trois ans maximum, et que personne ne voudrait d'un encadrant pour trois ans. Ca représente un gros retour en arrière. [...]

Question : et le concours d'administrateur civil, vous y avez pensé ?

Oui, le concours d'administrateur civil, j'y ai pensé un peu, mais là... je pars d'encore plus loin que pour celui d'administrateur Insee. Je pourrais faire la prépa, mais c'est sans garantie de résultat, et surtout, je pense que c'est un peu plus compliqué de revenir après.

Question : quand vous dites "je pourrais faire la prépa"...

Le ministère propose une prépa payée pendant un an, accessible par concours. Une fois qu'on y est, on perçoit son salaire sans les primes : pour un contractuel, c'est intéressant parce qu'on a très peu de primes.

Vous n'êtes donc pas prêt à craquer encore ?

Non, parce qu'après, il faut retourner faire des études à Strasbourg pendant deux ans... C'est là où je trouve que l'État est quand même un peu... Enfin, ce fonctionnement est un peu bizarre parce qu'on vous fait passer un concours, alors que vous avez déjà fait vos preuves. Bon, en plus, le temps de réviser, vous allez être moins efficace dans votre travail puisqu'il faut préparer ce concours. Après, une fois qu'on a réussi le concours, on doit refaire une formation, pendant deux ans ? Mais pourquoi il n'y aurait pas juste un petit jury de titularisation ? A quoi ça sert ces épreuves de culture générale, à part à briller en société dans les dîners mondains ? Tout le monde s'en fout au travail ! Pourquoi est-ce qu'il y tiennent tant, je ne comprends pas. »

Mr G, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 10 ans d'ancienneté, non syndiqué.

Mr G dénonce l'absurdité d'un système de concours interne inadapté aux objectifs de promotion qu'il est censé servir. La forme de sélection par concours, parce qu'elle reste proche de la sélection académique réalisée en sortie du système universitaire, ne valorise pas les compétences acquises en début de carrière. De la même manière, le long temps de formation post réussite (deux ans pour le concours d'attaché Insee comme pour celui d'administrateur civil) lui semble d'autant plus inutile qu'il implique une forte mobilité géographique, difficile à mettre en œuvre pour de jeunes adultes déjà installés dans leur vie. Enfin, pour ceux qui ont déjà accédé à des responsabilités hiérarchiques comme Mr E et Mr G, réussir le concours signifie entrer dans le droit commun des affectations dans les corps de fonctionnaires, qui se caractérisent par l'existence de règles, tacites ou explicites, organisant les mobilités et les carrières. Comme l'explique Mr G, un administrateur Insee débutant occupe des postes de chargé d'études, et doit obligatoirement réaliser des mobilités en début de carrière, en ne restant que trois ans sur les deux premiers postes. Autrement dit, pour lui, réussir le concours reviendrait automatiquement à renoncer à l'encadrement pendant plusieurs années.

Lors de son enquête ethnographique dans une collectivité territoriale, Émilie Biland (2010) avait abordé la place du concours dans les trajectoires professionnelles. Elle avait identifié

des éléments objectivables (meilleur salaire, promotion, mobilité), mais aussi des changements dans la perception de soi-même, ou par les autres (autrui significatifs). Dans les services statistiques de l'État comme dans la collectivité observée par Émilie Biland, la socialisation au travail constitue une sorte de « fabrique des candidats » aux concours. Parfois, c'est la hiérarchie qui repère et encourage les agents à préparer les concours ; d'autres fois, les collègues d'un même service s'entraînent les uns les autres dans l'aventure. Dans le cas des concours réservés, le fait d'être éligible entraîne cependant une fracture entre les agents non titulaires qui entrent dans cette carrière concurrente, ceux (les plus jeunes) qui restent sur le bord du chemin, et ceux qui refusent les conditions offertes.

7.1.3. Les concours réservés : une aubaine ou une arnaque ?

Si s'engager dans la préparation d'un concours externe n'est pas envisagé par nos enquêtés.e.s, et que la préparation d'un concours interne demeure une exception, nous allons voir que l'organisation de concours réservés aux agents non titulaires change considérablement la donne. La promulgation de la Loi n°2012-347 du 12 mars 2012, dite « Loi Sauvadet » visait précisément à mettre en œuvre des voies d'accès réservées aux agents non titulaires faisant preuve d'une ancienneté suffisante. Dans les ministères, en catégorie A, la seule voie d'accès ouverte a été le concours – alors même que l'accord de 2011 et la Loi de 2012 prévoyait d'introduire une dose de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. La mise en œuvre de la loi a nécessité de nombreuses opérations dans chaque ministère, qui se sont traduites par des décrets organisant précisément les critères d'éligibilité à chaque corps, les conditions d'organisation et les modalités de chaque concours¹⁴⁴. Partout s'est enclenché, à partir de l'été 2012, un gigantesque mouvement entraînant les contractuels.e.s dans son sillage.

La mise en œuvre d'un plan de titularisation dans la fonction publique de l'État

Chaque ministère est chargé de l'exécution de la loi sur son périmètre, ce qui consiste à mener deux types d'opération en parallèle : des opérations concernant les personnes, et des opérations concernant les emplois – en organisant l'adéquation entre le nombre d'agents non titulaires, le nombre d'éligibles au plan de titularisation, et le nombre de postes ouverts aux concours réservés. Concernant les emplois, chaque ministère devait d'abord identifier les corps susceptibles d'ouvrir des voies de concours réservées : les représentants des corps, les représentants syndicaux sont associés à ce travail qui mêle considérations corporatistes, politiques et budgétaires. Une fois les corps identifiés, il a fallu préciser les effectifs concernés par les différentes voies de recrutement sur la durée d'application de la loi : un arbitrage est nécessaire entre concours réservés, concours

¹⁴⁴ Un rapport du Sénat (2014) décrit les premières années de mise en œuvre dans les trois fonctions publiques. Les étapes décrites sont très similaires à celles identifiées par l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche en 2003, trois ans après la mise en œuvre de la Loi Sapin au ministère de l'Éducation nationale.

externes et concours internes qui représentent les principales voies de promotion et dont la réduction peut léser les fonctionnaires en place. Puis vient le travail de négociation, au sein des corps à nouveau, sur la nature des épreuves des concours réservés : épreuves écrites, dossiers de reconnaissance des acquis de l'expérience, entretiens dits professionnels... C'est par décret que sont annoncés le nombre de places mises au concours dans chacun des corps concernés, ainsi que les épreuves retenues. Les ministères doivent organiser les concours proprement dits (constituer les jurys, faire rédiger les sujets, réserver les salles, convoquer les candidats... un travail d'autant plus compliqué que le calendrier se superpose avec les recrutements ordinaires. Ils doivent aussi organiser des sessions de préparations aux concours (préparation à l'écrit, souvent sous-traité, sous la forme de fiches à réviser en ligne, et préparation à l'oral plus souvent organisé en interne). A l'issue, dans les jurys comme dans les ministères, l'attitude oscille entre « véritable concours ou volonté de titulariser le plus grand nombre » (Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, 2003).

Concernant les personnes, le travail des services du personnel des ministères consiste d'abord à identifier, parmi les agents non titulaires, la population des éligibles, afin de les informer de leurs droits. Ce travail est souvent délégué aux services du personnel de proximité, avec des délais d'information très variables selon la méthode choisie : entretiens individuels, réunions d'information organisées par la direction des ressources humaines ou le secrétariat général. L'information consiste aussi souvent à diffuser des documents : le texte de loi, les décrets et arrêtés correspondant au ministère, les circulaires émanant de l'administration centrale ou des circulaires locales peuvent s'y ajouter. Les organisations syndicales peuvent intervenir en relais de ces actions en diffusant leurs propres documents, en organisant des assemblées générales... Elles interviennent cependant aussi à des moments clés du processus : la détermination de l'éligibilité au dispositif ; le positionnement sur un corps ; la simulation de reclassement dans la grille indiciaire du corps, qui sont autant d'éléments déterminants pour décider de se présenter (ou non) à un concours. Pour les lauréats des concours s'ensuit enfin une nouvelle étape administrative : le reclassement proprement dit, basé sur l'appréciation du niveau des fonctions exercées : termes du contrat, niveau de rémunération, parfois attestations de services établies par les supérieurs hiérarchiques.

7.2. S'engager dans une carrière concurrente

Qu'il s'agisse de concours internes ou réservés, les motivations évoquées pour passer le concours sont similaires : gagner en sécurité, accroître son espérance de mobilité fonctionnelle, géographique et hiérarchique. Dans l'équation sont cependant introduites deux variables importantes – qui conduisent certains agents non titulaires à refuser de se présenter aux concours réservés : ne pas perdre en salaire, ne pas régresser en responsabilités.

7.2.1. Accéder à l'information : première épreuve éliminatoire ?

Accéder à l'information et savoir si on est éligible

Dans la plupart des cas, les informations sur les concours réservés sont arrivées par deux voies parallèles : ressources humaines et syndicats, qui ont généralement transmis dans un premier temps l'ensemble des documents de référence tels quels, sans note de lecture. Or, les textes juridiques sont particulièrement abscons, les conditions d'éligibilité ultra détaillées, ce qui nécessite que chaque agent contractuel devienne son propre expert législatif.

Question : Qui vous a informée sur l'organisation des concours réservés, c'est le chef de service ? Les services de ressources humaines ?

La direction des ressources humaines a évidemment envoyé des courriers électroniques collectifs, pour donner les informations sur les circulaires, les décrets, les lois qui concernent le ministère, mais c'est un peu systématique : on en reçoit toute l'année. Sur ce point, c'est le bureau des ressources humaines propre au service statistique ministériel qui nous renvoyait, à tous les contractuels, les informations reçues du ministère. Par exemple, on recevait tous des messages disant que la loi était parue, et qu'ils allaient mettre en place telle action. Ensuite, les consignes ministérielles préconisaient des actions individuelles : un récapitulatif de carrière a été réalisé pour chaque contractuel, pour savoir si on rentrait dans les conditions d'éligibilité à la Loi Sauvadet, et on recevait aussi un avis sur le corps concerné. Alors cela dit, ils ne reconstituaient pas toute la carrière en général, l'important, c'était surtout d'être bien repérés comme éligibles, parce qu'il y a eu des erreurs ! Voilà, donc on a reçu chacun cette petite fiche. Ensuite, on a reçu plein de messages concernant l'organisation du concours, le fait qu'il y aurait un écrit, un oral, mais on a ensuite reçu confirmation par communication du décret et de la circulaire interministérielle précisant quelles étaient les modalités d'épreuves. Voilà. Tout ça était très... plein de petites informations successives qu'il fallait décortiquer, agréger... Ensuite, ils ont ouvert les formations pour la préparation aux différents concours...

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

« Au tout début, ça doit être mon conjoint qui travaille dans les ressources humaines en collectivité qui m'a annoncé le dispositif. Au moment des décrets, le directeur nous avait envoyé les textes, sans savoir de quoi il retournait, et on avait dû avoir l'information par les services centraux qui nous avaient envoyé des mémos. Les ressources humaines locales, on les a sollicitées après pour avoir nos simulations, et je me rappelle aussi de tracts syndicaux... »

Mme C, 30-39 ans, bac+5, SD, 7 ans d'ancienneté, non syndiquée.

Les centrales syndicales ont souvent relayé l'information législative de manière dématérialisée auprès des non titulaires ; dans certains cas, des guides de conseil ont même été rédigés et mis en ligne sur les intranets des ministères. Pour autant, les représentants syndicaux n'ont pas toujours été capables de renseigner les agents individuellement : or, c'est de cet accompagnement qu'avaient besoin certains contractuel.le.s, face à la complexité législative et à la singularité de leur situation, pour

estimer si le calcul de leur ancienneté réalisé par la direction des ressources humaines était correct ou non.

Mr I est très proche de Mr M, statisticien contractuel dans un autre service statistique ministériel. Tous deux non syndiqués, ils ont suivi avec beaucoup d'attention l'accord de 2011 et le vote de la Loi Sauvadet au Parlement pour connaître les modalités du plan de titularisation.

Question : Comment avez-vous su que si vous étiez éligible au plan de titularisation ?

En fait, j'ai d'abord demandé au syndicat, j'ai pris du temps pour me renseigner auprès d'eux, mais j'ai découvert qu'ils étaient moins au courant que moi. Ils étaient un peu perdus, ils ne savaient pas ... [...]

Question : quel syndicat êtes-vous allé voir ?

Je les ai tous vus ! (tous ?) J'ai profité d'une réunion, je leur ai demandé : alors, la question des contractuels ? Tout le monde a commencé à se regarder, comme si j'avais dit une bêtise... [...] Alors, je me suis renseigné quand même, parce qu'ils ont un référent contractuel dans chaque syndicat, mais bon, ils n'étaient pas si bien renseignés que ça. [...] Ils ne savaient pas qu'il me manquait trois mois, qu'il fallait avoir deux ans d'ancienneté avant le 31 mars 2011. Ça prouve que... comment dire, ça prouve qu'ils accordent peu d'importance aux contractuels. [...] En tous cas à leur statut. En fait, j'ai trouvé que les syndicats ne défendent pas beaucoup les contractuels... Depuis, je n'en attends rien. »

Mr I, 30-39 ans, bac+5, ex-service statistique n°1, 4 ans d'ancienneté, non syndiqué.

Dans son administration, Mr M a sollicité l'aide d'un représentant local d'un des syndicats signataires de l'accord pour plus d'information sur l'ouverture de certains concours réservés. Il raconte que ce syndicaliste lui aurait répondu avec beaucoup d'hostilité que « ces plans ne devraient pas exister », et que « de toutes façons, [il] défendrait toujours d'abord les fonctionnaires ».

Choisir le concours qu'on passe : une deuxième forme de sélection ?

Compte tenu de leurs qualifications et de leurs fonctions, il était logique que les statisticiens contractuels des services statistiques ministériels bénéficient d'ouverture de concours réservés pour accéder à des corps Insee. Mais au moment des entretiens, presque deux ans après la promulgation de la Loi Sauvadet, l'Insee n'avait pas encore annoncé l'ouverture de recrutements dans ce cadre. Dans l'intervalle, les ministères de rattachement des services statistiques ministériels avaient généralement organisé des concours réservés pour les corps d'attaché d'administration centrale, corps généralistes relevant de la catégorie A.

« Pour nous, il y avait deux voies logiques : attaché de l'Insee ou attaché d'administration centrale. Et on a le droit de passer seulement un concours par an. Le ministère [de rattachement du service statistique ministériel] a lancé les inscriptions tôt dans l'année, alors qu'on n'a su qu'après que l'Insee organisait une formation et un concours en fin d'année, mais qu'il ouvrirait peu de postes [...] Seulement, on n'a pas de circulaires, pas de décret sur ce sujet [...] : on ne connaissait pas encore exactement les modalités, ni le contenu des épreuves. A

titre personnel, l'attitude de l'Insee à notre égard m'agace profondément. J'ai donc préféré m'inscrire au concours d'attaché d'administration centrale »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

« Chaque concours procède par typification et simplification d'activités dévolues à chaque grade. Le poste occupé, plus ou moins proche de cette définition réglementaire, est donc plus ou moins susceptible de fournir les ressources nécessaires à la réussite. » (Biland, 2010, p. 67). Lorsque les agents contractuels sont recrutés pour exercer des fonctions non prises en charge par les corps de fonctionnaires, la distance à parcourir pour s'approprier le contenu d'un poste typique peut être trop grande. Mais on voit ici que certain.e.s contractuel.le.s ont préféré prendre le risque de ce grand écart et se présenter à un concours généraliste. A l'opposé, d'autres statisticien.ne.s ont préféré attendre que l'Insee ouvre des voies d'accès réservés dans le corps des attachés (ce qu'il a fait en 2014), pour se présenter à un concours correspondant à leur corps de métier.

« On est quand même tous économistes ou statisticiens dans ce service, et on n'est absolument pas juristes et polyvalents comme peuvent être l'essentiel des attachés qui sortent des instituts régionaux d'administration. On voulait donc candidater à l'Insee, mais tout le monde s'est plus ou moins résolu à l'idée que ce ne serait pas possible cette année. Du coup, sur les cinq ou six personnes qui remplissaient les conditions et auraient pu être intéressées, je crois qu'il n'y en a que deux qui ont passé le concours d'attaché. D'ailleurs, les deux ont été retenus à l'écrit et vont donc passer l'oral dans les semaines qui viennent. Les autres, dont moi, on n'avait pas envie d'être attaché d'administration centrale, et d'autres y perdaient trop en salaire. »

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 7 ans d'ancienneté, syndiqué.

Refuser une titularisation « au rabais » : la limite des concours réservés

Les conditions de mise en œuvre des concours varient d'un ministère, voire d'un corps à l'autre. Les conditions d'intégration qui font suite aux concours réservés sont aussi toujours définies « au rabais » (Bernard-Steindecker, 1990), engendrant des mécontentements.

Mme C est membre de l'association qui regroupe les chargés de mission de tous les départements sur son dispositif : entre eux, les débats ont été houleux au sujet du concours Sauvadet, nombreux étant les contractuels qui estimaient les conditions de titularisation scandaleuses. Inégalité des épreuves selon les corps (certains corps de catégorie A ont dû passer un écrit et un oral, quand d'autres n'ont eu à passer que deux oraux), mise au stage pendant une année sans aucune formation, reprise partielle de l'ancienneté pour le reclassement (seulement la moitié des années d'ancienneté sont reprises en catégorie A, et les années en catégorie B sont reprises seulement au-delà de 12 ans...). Mme C estime que les règles, même si elles sont injustes, étaient données au départ et qu'une fois inscrit au concours, il est trop tard pour rediscuter.

Mme C, 30-39 ans, bac+5, SD, 7 ans d'ancienneté, non syndiquée.

En outre, aucun plan de déprécarisation n'a jamais prévu la titularisation des agents non titulaires de « haut niveau » dans les corps les plus prestigieux de l'État. La puissance de

l'esprit corporatiste se manifeste à chacune de ces occasions : dans les années 1970-1980, le corps des administrateurs civils de l'École nationale d'administration avait déjà refusé d'envisager toute intégration directe de contractuels de haut niveau, arguant du risque de déstabilisation de sa démographie : on recensait alors environ 4 000 agents non titulaires relevant de ce niveau de responsabilité, contre à peine 2 800 membres dans les corps ENA¹⁴⁵. Le coût financier est évidemment un élément non négligeable lorsqu'il s'agit de l'un des corps d'État les mieux rémunérés, tant au niveau indiciaire que sur celui des primes. Les documents syndicaux préparant la négociation sur les agents non titulaires de 2011 font néanmoins apparaître un autre argument, tout à fait différent : les fédérations de fonctionnaires sont opposées à l'intégration des contractuels de haut niveau car elles y voient le risque d'une politisation des cadres supérieurs, qui conduirait à des titularisations discrétionnaires en fonction des affinités politiques – en particulier dans la fonction publique territoriale, mais pas seulement.

Conséquence de cet héritage et de ces précautions syndicales, le plan Sauvadet ne prévoyait pas non plus de concours réservés pour l'accès aux corps d'administrateur (ni civil, ni Insee), ni même au grade d'attaché principal. Pour les contractuels promu.e.s, le corps le plus proche s'avère donc être celui d'attaché, en théorie réservé aux experts n'exerçant pas de responsabilités d'encadrement : pour eux, toute intégration via les concours réservés ne peut donc se faire qu'au rabais.

Très satisfait de sa progression hiérarchique, mais très déçu sur la progression salariale, Mr G n'envisageait pas de passer les concours internes d'administrateur civil ni d'administrateur Insee comme l'y incitait sa hiérarchie. Au moment de la mise en œuvre de la Loi Sauvadet, il considère l'offre de postes ouverts aux concours réservés comme complètement irrecevable.

Question : vous m'avez dit que, maintenant que vous allez être papa, vous aspirez à la stabilité. Est-ce que vous ré-évaluez du coup l'idée des concours réservés ?

Non, ça ne convient pas, parce que les corps correspondant aux postes de mon niveau ne sont pas ouverts aux recrutements réservés : ni attaché principal, ni administrateur. Mon poste de chef de bureau ne peut être occupé que par un attaché principal, donc si je passais le concours d'attaché, je perdrais en niveau de responsabilité en plus de perdre en salaire : ce n'est même pas la peine d'y penser ! »

Mr G, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 10 ans d'ancienneté, non syndiqué.

Mr E est dans une situation similaire : des responsabilités hiérarchiques très vite acquises et un salaire un peu décevant, aucune envie de passer un concours interne... Mais lui décline la possibilité du concours interne d'attaché pour une autre raison : il envisage une mobilité géographique qui, selon lui, ne serait pas facilitée par la titularisation.

¹⁴⁵ Dont seulement 1 500 en activité dans le corps, ce qui signifie que les autres étaient détachés sur d'autres corps ou cadres d'emploi, mis à disposition d'autres organismes, voire placés en disponibilité pour travailler dans le secteur privé (l'agent en disponibilité reste propriétaire de son grade mais ne perçoit plus son traitement et n'évolue plus dans sa grille indiciaire).

« Si j'avais vraiment voulu rester à Paris et continuer dans cette carrière qui, effectivement, pour l'instant marche plutôt bien, et qui m'intéresse, j'aurais certainement passé le concours. Quitte à stagner pendant quelques années parce que ce n'est pas très grave. Mais bon, on a le projet familial de quitter Paris, on n'est vraiment pas sûr d'y rester très longtemps. »

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 7 ans d'ancienneté, syndiqué.

L'argument utilisé par Mr E pour ne pas passer le concours réservé contraste avec d'autres discours : la majorité des contractuel.le.s qui décident de passer les concours réservés le font précisément pour gagner en mobilité.

7.2.2 Décider de se présenter : quels arguments entrent dans l'équation ?

Avant le développement du contrat à durée indéterminée dans la fonction publique de l'État, on aurait pu penser que la principale motivation d'un contractuel.le.s pour se présenter à un concours d'accès à un corps de la fonction publique serait l'accès à la sécurité de l'emploi, à la stabilité. De ce point de vue, la possibilité d'accéder au contrat à durée indéterminée a complètement rebattu les cartes, même si cette possibilité est loin d'être également répartie dans la population des agents non titulaires. On va voir que la principale motivation est en fait double : accroître son espace de mobilité (géographique, fonctionnel, promotionnel...) sans perdre en salaire. Entré.e.s dans la fonction publique pour exercer un métier précis, elles et ils veulent finalement devenir fonctionnaires pour bénéficier des « opportunités offertes par le marché de l'emploi public », rejoignant les motivations principales des candidats aux concours de la gendarmerie ou de l'école normale supérieure (Rouban, 2013, p. 133). On verra aussi que le passage du temps a un effet important dans la prise de décision : le temps permet en effet d'acquérir de l'expérience et des promotions qui pèsent dans la balance, mais aussi de subir les effets de changements d'organisation ou de reconfiguration des équipes, et enfin de voir évoluer la configuration familiale.

Gagner en mobilité et ne pas perdre en salaire

S'il permet de s'inscrire dans une relation d'emploi stable et prévisible, le contrat à durée indéterminée tant désiré par les contractuels peut se révéler un véritable piège, dès lors qu'ils se rendent compte que ce contrat ne permet pas de changer de fonction, de localisation ou d'employeur.

Mme D, chargée de mission en service déconcentré, est passionnée par la mission qu'elle a prise en charge dès la fin de ses études, dans une association pendant cinq ans, puis dans le service déconcentré où elle travaille depuis 12 ans. « Attention, je n'ai jamais pris un poste de fonctionnaire mais de chargé de mission, et sur une mission pas comme les autres : c'est pour ça que je reste et que je me bats. J'ai obtenu ce poste pour mes compétences, je suis hors du moule ! » Toujours motivée par sa mission de service public, et déçue par la manière dont sa carrière est gérée et par l'absence de mobilité, elle dit passer principalement le concours pour se rapprocher de son lieu de résidence : au

moment de l'entretien, elle fait 60km aller, puis retour, pour se rendre sur son lieu de travail.

« Je n'ai jamais voulu passer de concours parce qu'il n'existe pas de corps pour ces postes, et moi je ne voulais pas faire autre chose. On est un certain nombre de chargés de mission à passer le concours parce qu'on n'a plus d'autre choix, notamment en matière de mobilité... Personnellement, je ne voulais même pas devenir fonctionnaire : je veux juste travailler plus près de chez moi. [...] Bien sûr, en théorie, les contractuels à durée indéterminée peuvent bouger ! Mais en réalité, les contractuels sont les derniers servis quand les postes sont proposés à la mobilité.

Mme D, 40-50 ans, bac+5, SD, 12 ans d'ancienneté, non syndiquée.

De la même manière, Mme A a décidé de passer le concours d'attaché d'administration centrale parce qu'il lui ouvre des perspectives de mobilité interministérielle et inter-fonctions publiques sur les politiques publiques dont elle est spécialiste, mais aussi parce qu'elle ne peut pas, étant en contrat à durée indéterminée, devenir cheffe officielle d'un bureau : elle peut seulement suppléer et « faire office de ».

Mme A, >= 50 ans, bac+5, 9 ans d'ancienneté, non syndiquée

Dans la plupart des cas, la motivation principale est bien la possibilité de changer de poste, d'employeur et de lieu de travail : ces mobilités sont en théorie autorisées (Loi mobilité, renforcée par Loi Sauvadet), mais elles sont quasiment inexistantes en réalité. L'absence de mobilité et le plafonnement statutaire sont au cœur du problème pour ces agents contractuel.le.s : les personnes rencontrée.s ont de hauts niveaux de qualification et d'expertise, ils et elles veulent faire carrière, ce qui signifie changer régulièrement de postes et donc de localisation – les postes d'encadrement se faisant d'autant plus rares que de nombreux services déconcentrés ont été fusionnés dans le cadre de la réorganisation territoriale de l'État. Passer le concours et devenir fonctionnaire n'est d'ailleurs qu'une étape : Mme A, Mme D, comme d'autres, envisagent de passer « le principalat » dans la foulée – pour les corps d'attaché, il s'agit cette fois-ci d'un examen plus proche de la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle. La stabilisation en emploi apparaît dans certains cas comme une forme de reconnaissance professionnelle qui conduit à réévaluer son ambition (Bouffartigue, 2010), donne envie de progresser dans sa carrière (Cancé, 2002).

Au moment de l'entretien, Mme J vient juste d'accéder au contrat à durée indéterminée et occupe un poste d'adjointe au chef de bureau. Assurée de la valeur de ses compétences techniques et de la sécurité de l'emploi, elle découvre que ses aspirations professionnelles à la mobilité géographique et à la promotion hiérarchique ne seront pas facilement comblées si elle reste contractuelle.

Question : Vous êtes en contrat à durée indéterminée : qu'est-ce que ça va changer dans votre vie d'être fonctionnaire ?

[...] Concrètement, la différence pour moi, ce qui me motive, c'est la mobilité et l'évolution salariale. [...] La mobilité fonctionnelle : pouvoir aller dans d'autres directions, éventuellement d'autres ministères, sans perdre son contrat. Et puis j'ai aussi envie d'évoluer des métiers statistiques vers la mise en œuvre et le pilotage des politiques, ce qui va dans le sens d'une titularisation dans ce corps

généraliste, qui me permettra d'accéder plus facilement à ce type de poste. D'autant plus que j'envisage aussi de quitter Paris : c'est plus simple de demander une mutation comme fonctionnaire dans un service déconcentré que de lâcher mon contrat à durée indéterminée pour retrouver un contrat en région, sachant que je veux rester dans la fonction publique.

Question : vous parlez aussi d'évolution salariale ?

Ce n'était pas un critère de choix. Alors par contre, un critère de choix, c'était de ne pas perdre en salaire, parce que pour beaucoup de contractuels, la titularisation entraîne une perte de salaire. Moi, j'hésitais un peu, parce que ça me cassait les pieds de perdre du salaire, pour un gain relatif en termes de mobilité. [...] Ceci dit, après simulation, il s'est avéré que je ne perdrais pas de salaire, voire je gagnerai un petit peu.

Question : D'accord. Dès la titularisation ?

Voilà. Enfin, la simulation n'est pas un engagement de la direction des ressources humaines, mais en gros, je gagnerais 30 Euros de plus par mois. Mais pour moi, l'essentiel, c'était de ne pas perdre en salaire, parce que du coup, après la titularisation, l'évolution est bloquée le temps que notre reclassement en terme d'ancienneté, rejoigne notre reclassement en terme de salaire.

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

Si la motivation principale affichée est bien l'accès à un espace de mobilité plus large que celui des contractuels, la rémunération compte aussi pour ces agents ayant déjà connu une progression salariale. La titularisation « en pied de grille » indiciaire entraîne pour eux le risque d'une diminution de salaire, d'autant plus que cette titularisation se fait dans un corps de catégorie A qui ne correspond pas toujours au niveau d'expertise et de responsabilité exercé comme non titulaire. Après s'être transformés en experts juridiques pour savoir s'ils étaient éligibles aux concours réservés, les contractuel.le.s sont amené.e.s à développer des compétences en simulation financière pour évaluer les probabilités de gain ou perte de salaire après titularisation.

La Direction générale de l'administration et de la fonction publique n'ayant pas donné de consignes précises sur ce sujet, chaque administration a improvisé une position, allant de la prise d'initiative sur un « calculateur » au niveau central, diffusé aux administrations déconcentrées comme le raconte Mme A, à une réaction tardive sous pression syndicale, comme dans le cas de la direction des ressources humaines du service statistique n°2.

« Pendant longtemps, le syndicat a réclamé des outils de simulation, et on nous répondait que ce n'était pas possible, que chaque cas était particulier... Nous on disait d'accord, mais enfin, faites au moins une simulation pour les attachés et les principaux corps, pour que les gens aient une idée, parce qu'enfin : on ne peut pas prendre une décision individuelle si on n'a pas une idée du salaire après titularisation. La direction des ressources humaines a alors fait des vagues simulations, mais tellement n'importe comment que ça nous a pas convaincus. Du coup, on a développé notre propre outil de simulation - c'est quand même notre métier de faire des simulations ! Nos outils nous ont permis de voir que pour les jeunes de 25-35 ans, la perte de salaire était relativement mineure, compte tenu de l'avancement à l'ancienneté et de la dynamique des primes... Tu mets deux ou

trois ans à rattraper, et puis après, c'est intéressant à l'horizon d'une carrière. Par contre, pour ceux qui ont un peu plus d'ancienneté ou un peu plus de salaire parce qu'ils sont déjà sur des postes d'adjoints ou chefs de bureau, là, la perte de salaire est plus importante. Alors les simulations ont une limite importante : pour bien faire, il faudrait savoir combien on aura de primes en tant que fonctionnaire, et combien on aura de primes en tant que contractuel dans les années qui viennent. Or, comme on a évidemment aucune visibilité, ni sur l'un, ni sur l'autre, on fait des hypothèses, et ça conditionne quand même pas mal nos résultats. [...]

Pour moi par exemple, qui suis chef de bureau avec six ans d'ancienneté, la simulation montrait une stagnation pendant 10 à 12 ans. Bon, je ne suis pas particulièrement attaché à l'argent, mais je n'ai pas vraiment envie de n'avoir aucune perspective d'évolution pendant si longtemps.

Mr E, 30-39 ans, doctorat, service statistique n°1, 7 ans d'ancienneté, syndiqué.

Les enquêtées de 2014 sont plus nombreuses que les enquêtés à avoir choisi de se présenter aux concours réservés. Si le sexe est une variable importante dans cette affaire, c'est sans doute parce que, comme le montrent certains travaux économiques, les femmes ont plus intérêt que les hommes à entrer dans la fonction publique (Narcy Lanfranchi Meurs, 2009 ; Di Paola, Moullet, 2009) car les inégalités de salaires y sont moindres que dans le secteur privé (Direction générale de l'administration et de la fonction publique et Défenseur des droits, 2015). Les travaux des sociologues sont plus mesurés sur cet avantage féminin : la fabrication organisationnelle du plafond de verre (règles de disponibilité, de mobilité géographique, de cooptation homophile cf. Marry et *al.* 2015) dans les ministères est très semblable à ce qu'on observe dans les grandes entreprises. De plus, lorsqu'on observe finement les responsabilités des cadres, on découvre que les femmes sont désavantagées dans la fonction publique (Alber, 2013-a).

Obtenir une reconnaissance

Dans un univers professionnel où la norme est le statut, l'expérience de la différence statutaire conduit, on l'a vu, à des incompréhensions dans les relations de travail quotidiennes. Pour certain.e.s, ces différences peuvent devenir insupportables à la longue, déclenchant le désir de « rentrer dans le sérail ».

Mme D passe le concours pour accéder à la mobilité géographique ; elle ne le fait pas de gaîté de cœur, mais parce qu'elle se sent bloquée dans son statut. Mais au détour de l'entretien, elle raconte qu'elle en a assez d'être considérée comme différente des fonctionnaires.

« Pourquoi je veux devenir fonctionnaire ? Parce que dans mon nouveau service, on me renvoie à mon statut de contractuelle, ce qui ne m'était jamais arrivé en préfecture alors qu'il n'y avait pas plus ou moins de contrats à durée déterminée autour de moi. Mon statut et mes missions sont moins reconnus qu'avant. Ce matin encore, à la pause-café, une collègue fonctionnaire s'étonnait que je passe des entretiens professionnels, comme si je venais d'une autre planète ! »

Mme D, 40-50 ans, bac+5, SD, 12 ans d'ancienneté, non syndiquée.

Mme J ayant fait une grande école de statistiques, comme la majorité des attachés et administrateurs Insee, elle ne se sent pas si différente d'eux, malgré son statut

de contractuelle. Pourtant, elle n'est pas étonnée que ce sentiment d'être moins reconnu, moins légitime, puisse être répandu dans d'autres organisations :

« Quand j'étais en formation Sauvadet avec d'autres contractuels, certains disaient que passer le concours, enfin devenir titulaire, c'était obtenir une reconnaissance, une légitimité.

Question : Vous ne le vivez pas comme ça ?

Non, parce que... Enfin, c'est très con, mais ça me fait plaisir... Je pense que ça me fera plaisir d'être fonctionnaire, mais ce n'est pas franchement rationnel. Une espèce de... comme si, ça y est : je fais partie de la maison. Pourtant, moi, je ne ressens pas ce manque de légitimité ici. Peut-être parce qu'on est un tiers de contractuels ? Peut-être parce qu'on a besoin de nous pour nos compétences statistiques, parce que l'Insee n'envoie pas assez d'agents ? Enfin, je ne sais pas, mais, moi, je ne le perçois pas comme ça. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

Même sans se sentir déconsidéré.e.s, les candidat.e.s aux concours réservés reconnaissent qu'ils attendent de la titularisation d'être enfin « comme les autres », d'appartenir à une « grande famille ».

Saisir une opportunité

La quasi-totalité des contractuel.le.s rencontré.e.s dans le cadre de l'enquête est entrée dans la fonction publique sans avoir jamais envisagé de passer de concours. Tou.te.s sauf Mme C, chargée de mission en service déconcentré, qui considère la Loi Sauvadet comme « une opportunité incroyable », car elle a l'expérience d'échecs répétés aux concours externes de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale.

Recrutée juste après la fin de ses études, Mme C a accumulé quatre contrats à durée déterminée les quatre premières années, dont le premier de trois mois, renouvelé quatre fois pour des durées similaires. Pendant toute cette période, elle a passé de nombreux concours de la fonction publique territoriale en catégorie A et B, puis ceux de l'État : « depuis la fin de mes études, j'étais dans l'optique de passer les concours. En termes d'évolution de carrière, de mobilité, c'est plus intéressant d'être titulaire – pas tant financièrement que sur les postes à occuper. Pour moi le Sauvadet c'est une opportunité incroyable ; je n'aurais jamais pensé entrer dans la fonction publique par ce type de dispositif. [...] « Je l'aborde peut-être d'une autre manière que d'autres qui sont en contrat à durée indéterminée, parce que j'ai une carrière moins importante que certains. Moi, je vais vite rattraper mon salaire parce que je suis jeune, et le jeu en vaut la chandelle en termes de mobilité parce qu'il me reste beaucoup d'années de carrière dans la fonction publique. Surtout, je sais que c'est très dur de réussir un concours ! »

Mme C, 30-39 ans, bac+5, SD, 7 ans d'ancienneté, non syndiquée.

Le concours réservé est une manière efficace de changer d'emploi sans changé d'employeur, ni même de travail : du point de vue de la rationalité économique, le coût d'investissement dans la préparation du concours est inférieur au coût des démarches nécessaires pour trouver un autre emploi. De fait, les contractuel.le.s rencontré.e.s ne sont

pas insatisfait.e.s de toutes les facettes de leur travail : ils et elles ne remettent pas en question la dimension intrinsèque (autonomie de travail), ni la dimension de confort (conditions de travail). Ce qui les motive à changer de régime d'emploi, ce sont surtout les dimensions instrumentales : stabilité, argent, promotion, et dans une moindre proportion, la dimension de reconnaissance (Portela et Signoretto, 2015, inspirés par Paugam, 2000).

7.2.3. Se préparer et passer les épreuves

Élément parmi d'autres du processus de la carrière concourante, la préparation des épreuves du concours ne survient donc qu'une fois franchie l'étape de la décision de l'inscription, qui nécessite de voir remplies de nombreuses conditions – quelle que soit la modalité de sélection concernée. Même s'ils sont annoncés comme moins sélectifs, les concours réservés comportent tout de même des épreuves écrites et orales qui nécessitent une préparation, et donc une « capacité d'autocontrainte » importante (Biland, 2010, p. 67). Le temps de la préparation n'est par ailleurs pas vécu de la même manière selon les responsabilités exercées, les configurations familiales.

Mme D, mère de deux enfants de moins de dix ans, chargée de mission sans même une secrétaire, ne compte pas ses heures au travail : sa fonction implique souvent des missions de représentation lors d'évènements le soir et le week-end. « Officiellement, on est déchargé cinq jours avant l'écrit, et cinq jours avant l'oral pour se préparer au concours, mais on ne peut pas laisser le travail en plan, on a des responsabilités ! Le travail ne s'arrête pas pour autant, les échéances restent. » Elle a donc dû caser la préparation sur son temps « libre » : le soir, pendant le week-end et les vacances. « J'ai suivi une formation sur une plateforme en ligne, qui donnait l'impression qu'on attendait de nous qu'on engrange des connaissances ; il était indispensable de suivre l'actualité de ces sujets. » Une fois admissible, elle suit aussi une formation pour réaliser le dossier de reconnaissance des acquis de l'expérience : « ce n'était pas une mince affaire. On a su qu'on était admissible juste avant Noël, et il fallait rendre le dossier fin janvier ».

Mme D, 40-50 ans, bac+5, SD, 12 ans d'ancienneté, non syndiquée.

Mme J n'a pas du tout le même ressenti de la préparation et des épreuves : elle n'a pas d'enfants, et le poste d'adjoint au chef de bureau qu'elle occupe n'est pas très chronophage – elle explique durant l'entretien qu'elle a moins de responsabilité qu'avant, en raison d'une réorganisation qui a multiplié le nombre d'encadrants en réduisant le nombre d'agents du bureau. D'ailleurs, la plupart des statisticiens, chefs de bureaux compris, travaillent sur la tranche horaire 9-18h. Elle considère que la préparation du concours « n'est pas un investissement très conséquent ». Au moment de l'entretien, la pression est d'autant redescendue pour elle qu'elle sait qu'ils ne sont que 250 admissibles pour 230 postes. « C'est un concours réservé, le taux d'admission est assez élevé, sur la base de la reconnaissance des acquis de l'expérience. Je le prépare, mais ce n'est pas non plus un investissement énorme. [...]

Question: D'accord, pas trop de pression alors. Vous avez trouvé votre préparation efficace ? Est-ce que vous vous êtes sentie à l'aise face aux épreuves ?

Pour la préparation à l'écrit, notre formation consistait à télécharger des fiches en ligne, des fiches d'une qualité médiocre : c'était vraiment catastrophique, sur la forme, sur le fond... Les spécialistes des politiques publiques étaient outrés de ce qu'ils lisaient, c'était des copier-coller de sites Internet mais en plus, il y avait des erreurs. La personne, le prestataire qui était chargé de la formation était vraiment médiocre. [...] Après, moi, je m'étais inscrite à la formation en mars de l'année dernière, sans bien savoir si je voulais vraiment entrer dans ce corps. L'écrit avait lieu fin septembre, donc j'ai lu rapidement ces fiches pendant l'été, même pas toutes d'ailleurs, et je suis allée à l'écrit en me disant : bon on verra bien ce que ça donne... Allons déjà voir à quoi ça ressemble, au pire je saurai ce que c'est pour l'année prochaine. Parce qu'on ne savait pas exactement en quoi consisterait l'épreuve en fait, si on aurait des documents complémentaires sur table, si ce serait des questions, des cas professionnels. Enfin, ce n'était pas clair. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

Schématiquement, les candidates rencontrées se positionnent dans seulement deux des catégories de concourants identifiées par Émilie Biland : la plupart y croient et travaillent pour réussir, et une partie jouent seulement le jeu en faisant « comme si », le temps de la sélection (Biland, 2010, p. 68-70). Par rapport aux candidats peu qualifiés observés par Émilie Biland, les contractuel.le.s de haut niveau se permettent cependant d'être critiques vis-à-vis des épreuves qui leur ont été imposées à l'écrit : la nature des épreuves écrites les a ainsi souvent déstabilisé.e.s, car tou.te.s avaient en tête l'idée que la sélection serait basée sur leur expérience professionnelle dans l'administration. C'est seulement une fois les candidat.e.s admissibles qu'est intervenue la reconnaissance des acquis de l'expérience : dès les résultats de l'écrit connus, les lauréats de la première étape devaient réaliser un dossier à présenter lors de l'épreuve orale, sous forme d'entretien avec un jury.

« C'était présenté comme une épreuve professionnelle, mais ce n'en était pas une : on ne nous a pas demandé de faire la synthèse d'un dossier administratif, ou de rédiger une note pour le directeur... En fait, l'épreuve écrite consistait en des questions, cinq petites questions de cours. C'était des questions très générales : quels sont les enjeux de telle politique publique pour les années à venir ? Quelles sont les réformes envisagées pour les politiques publiques ? Bon, ça portait sur les sujets du ministère, que moi je n'ai pas trop l'occasion de travailler tous les jours, mais j'ai quand même une certaine culture de ce qui se passe au ministère, et en ayant un peu lu les fiches, en suivant l'actualité, c'était faisable. Je n'ai pas trouvé que c'était particulièrement difficile, mais j'ai trouvé déplorable qu'on nous inflige ce type d'épreuve pas du tout professionnel : c'est vraiment du bachotage, c'est ridicule. Je ne me suis pas sentie trop mal à l'aise, mais c'était quand même bizarre de se trouver à rédiger quelque chose à la main, avec un stylo : je n'avais plus l'habitude d'écrire sans effacer, sans revenir sur les phrases au fur et à mesure. Ça faisait des années que je n'avais pas passé d'examens quand même. En plus, on aurait pu passer 2 ou 3 heures sur chaque de ces questions, mais là, on devait répondre aux cinq en trois heures, c'était un format atypique... Mine de rien, il fallait se réhabituer, se décider : est-ce que je fais une synthèse, est-ce que je fais une dissertation ? Mais bon, c'était vraiment faisable. Le taux d'admission était très élevé, et je suis admissible.

Question : Et pour l'oral, vous avez eu une formation ?

A l'oral, on avait deux jours de formation en présentiel, et en plus le ministère a organisé des jurys fictifs et des oraux blancs.

Question : Et c'était bien

C'était plutôt sympa qu'ils nous organisent ça. Le jury fictif était plutôt bienveillant, ils nous ont donné des conseils et tout ça. Après, moi, c'est un exercice qui me... qui me... panique assez en fait : je n'aime pas trop ça.

Question : La mise en situation ou l'oral que vous allez devoir passer?

L'oral. On doit présenter son parcours professionnel en 10 minutes, expliquer quelles sont nos compétences, ce qu'on sait faire etc. Durant les 10 minutes suivantes, les questions peuvent porter sur les politiques du ministère... Ce qui est ressorti de la formation comme de l'oral blanc, c'est que je suis plus à l'aise sur la partie questions en fait. Pour la partie présentation, je n'arrive pas à mettre en avant ce que moi, je fais et je sais faire. Voilà, je parle de ce que fait mon bureau, de ce que fait ma direction, mon service... [...] En fait, il faut expliquer ce qu'on fait, pour qu'ils puissent juger nos compétences, quoi. »

Mme J, 30-39 ans, bac+5 (grande école), service statistique n°2, 8 ans d'ancienneté, syndiquée.

« Le jour de l'épreuve écrite, j'ai été déroutée parce qu'on ne nous avait pas préparés à ce type d'exercice : cinq questions sur des sujets d'actualité concernant le champ ministériel : les collègues ont tous râlé ! [...] Pour l'épreuve orale, on m'a demandé pourquoi je voulais être attachée, on m'a posé des questions sur le rôle des comités d'hygiène, de sécurité et de conditions de travail, sur les partenaires des politiques publiques, sur la hiérarchie : par exemple, que feriez-vous si un membre de votre équipe boit ? »

Mme D, 40-50 ans, bac+5, SD, 12 ans d'ancienneté, non syndiquée.

Seule à avoir déjà passé des concours externes de catégorie A et B, qu'elle a systématiquement ratés, Mme C est la seule à pouvoir jauger le degré de difficulté du concours réservé qu'elle a passé en tant que non titulaire. Pour elle, le concours réservé n'était cependant « pas un concours au rabais, parce que les épreuves étaient de bon niveau ». Habituee des concours de recrutement externe de catégorie A, elle a par exemple trouvé les épreuves écrites très axées sur la réflexion, la culture générale et pas du tout sur les acquis professionnels. « Je me disais qu'on aurait peut-être un sujet de mise en situation, mais non, c'était cinq questions en lien avec l'actualité des politiques publiques. [...] J'attends la réponse dans un mois, je ne suis pas complètement confiante. A l'oral, le jury n'a pas cherché à me piéger, mais ça reste un concours, donc je reste prudente. Les questions portaient vraiment sur tout mon parcours professionnel. Ça m'a interpellée, car parfois, ça remontait à mon premier poste : ils étudient le dossier, mais sans entrer dans la spécialité, ce qui peut sembler cohérent avec le caractère généraliste du corps. »

Mme C, 30-39 ans, bac+5, SD, 7 ans d'ancienneté, non syndiquée.

A l'issue de ce parcours concourant, le regard porté sur l'ensemble du processus est à la fois critique et positif. Les premières critiques portaient sur les inégalités dans la gestion des parcours professionnels : c'est d'abord pour accéder aux mêmes possibilités de mobilité et de promotion que les contractuel.le.s désirent passer un concours. Mais

d'autres critiques, nombreuses portent justement sur la nature des épreuves de titularisation, jugées trop peu professionnalisées et trop calquées sur les épreuves de recrutement des concours externes. Après une demi-douzaine d'années au travail, rares sont les contractuel.le.s qui ont envie de « bachoter » - terme repoussoir employé par la majorité d'entre eux. Les discours sont aussi critiques sur les grands corps, notamment ceux de l'Insee, qui leur refusent ces voies d'accès et les obligent à prétendre à une titularisation au rabais. Malgré tout, certain.e.s ont apprécié ce processus de sélection, vécu comme une véritable épreuve.

« Je serai contente de l'avoir, vraiment enchantée de devenir attachée – c'était quand même une remise en question ce concours ! Mais le processus était lourd, fatiguant, j'ai vraiment eu l'impression d'un parcours d'obstacle depuis la loi, l'attente des décrets, l'ouverture du concours, les demandes d'info sur la reprise d'ancienneté, le salaire... Tout ça pour régresser, redevenir stagiaire pendant un an, sur le même poste en plus ! C'est incroyable qu'on nous oblige à rester à faire la même chose avec un statut moindre, qu'on nous interdise de mobilité pendant 15 mois... »

Mme D, 40-50 ans, bac+5, SD, 12 ans d'ancienneté, non syndiquée.

S'il a été vécu comme épuisant, stressant, et qu'il repose en grande partie sur un pari sur l'avenir, ce processus d'accès à la titularisation apporte aux agents contractuels l'immense fierté d'avoir su se mettre en danger, en se mesurant à la concurrence d'autres candidats. Surtout, avoir connu ce rite initiatique peut sembler un important gage de légitimité pour accéder à leur nouvel état, et faire face à leurs collègues fonctionnaires.

7.3. Une typologie des parcours d'agents contractuels

Tou.te.s les contractuel.le.s recontré.e.s dans le cadre de l'enquête présentaient la particularité d'avoir été recruté.e.s sur des profils d'expert.e.s, avec ou sans expérience. A partir de ce point de départ commun, leurs destins ont divergé (vont diverger, pour les plus jeunes) à moyen, puis long terme. Le tableau n°17 propose une typologie des parcours possibles pour les agents non titulaires.

Tableau n°17. Une typologie des parcours professionnels d'agents non titulaires de la fonction publique de l'État

Début de carrière	Milieu de carrière	Fin de carrière
Contractuel expert, recruté sur profil, débutant ou expérimenté	Mobilité contrariée par l'aspiration à la sécurité : CDD bloqué en attendant la cédésiation	Sortie de la fonction publique Stagnation : CDI sans promotion ni mobilité
	Accès à l'encadrement en CDI : promu satisfait	Plafonnement : piégé en fin de carrière, interdit d'accès aux postes d'encadrement réservés aux grands corps
	Fonctionnaire en devenir, titularisé par concours externe, interne ou réservé	Intégration dans le système de régulation statutaire, avec promotion à l'ancienneté

Pendant les premières années après le recrutement comme agent non titulaire, certains agents ressentent une insatisfaction liée à la non permanence de leur relation d'emploi. Ceux qui n'ont pas la nationalité française et ne sont pas ressortissants d'un état membre de l'Union européenne sont ainsi contraints au statut de contractuel. Pour une partie d'entre eux, angoissés par la nature de leur contrat de travail, l'accès au contrat à durée indéterminée devient l'objectif ultime, au risque d'accepter des conditions de travail dégradées (pression des managers, surcharge de travail), d'autant plus que l'accès au contrat à durée indéterminée se fait au prix d'une immobilité : l'ancienneté doit être acquise auprès du même employeur, sur des fonctions de même niveau hiérarchique.

C'est ainsi que certains non titulaires restent 20, parfois 30 ans sur le même poste après leur cédésation, sans aucune mobilité fonctionnelle ni promotion salariale ou hiérarchique. Pour eux, l'évolution des compétences est souvent nulle, faute d'accès à la formation professionnelle et de tout espoir de mobilité. Lorsqu'ils acceptent de passer un concours, ils et elles peuvent bénéficier d'une titularisation sur une voie réservée, pour terminer leur « carrière » dans un corps de fonctionnaire.

D'autres contractuel.le.s accèdent au contraire au contrat à durée indéterminée parce que leur encadrement fonctionnel estime qu'ils ont le potentiel pour encadrer à leur tour : des espaces de promotion sont donc ouverts en début de carrière, et peuvent même être assortis de rémunérations très attractives (sans jamais atteindre toutefois le niveau de rémunération de leurs homologues Insee). On trouve dans cette catégorie des jeunes contractuel.le.s promu.e.s très satisfiat.e.s de leur sort, très épanoui.e.s dans leur travail.

Les entretiens avec les agents non titulaires les plus âgés, tous en contrat à durée indéterminée, montrent cependant l'existence d'un véritable plafonnement du salaire et des responsabilités. Si les contractuels peuvent encadrer, et même encadrer des titulaires, certains postes leur resteront inaccessibles car ils sont, statutairement ou dans les usages, réservés aux fonctionnaires statutaires (souvent aux grands corps : Insee, ENA...). L'absence de légitimité professionnelle et administrative apparaît au grand jour lors des réorganisations ou des changements de directeur : dans ces situations de bouleversement comme dans les procédures de mutation ou de recrutement, les fonctionnaires sont toujours prioritaires.

Enfin, une partie de ces agents recrutés sur des contrats temporaires sont incités, voire soutenus par leur hiérarchie de proximité, à préparer un concours pour devenir fonctionnaire – alors même que la réussite au concours entraîne un départ en formation, puis une mobilité (la règle étant de « ne pas titulariser sur le poste », pour respecter les règles d'affectation égalitaires, donc impersonnelles). Dans les collectivités territoriales aussi, les contractuels sont incités à passer des concours externes par l'administration, qui les forme même pour cela, alors qu'ils sont généralement recrutés par un autre employeur une fois titularisés (Desbarats, Kopel, 2005). La décision de se présenter à un concours externe ou interne se prend plutôt jeune, et correspond finalement à un « rattrapage » pour ces enfants de fonctionnaires, dont l'entrée dans la fonction publique par la voie contractuelle pourrait s'apparenter à une erreur d'aiguillage.

Cette partie consacrée aux parcours avait pour objectif de décrire la manière dont les agents contractuels perçoivent leur relation d'emploi, pour comprendre comment la forme contractuelle affecte le rapport qu'ils entretiennent à l'avenir. Elle s'intéressait aussi au rapport au travail, et aux relations de travail, pour chercher à comprendre le positionnement de ces agents non titulaires dans un contexte professionnel où la norme sociale est l'emploi statutaire et la carrière régulée. En filigrane, ces récits de parcours individuels donnent à voir des pratiques concrètes de gestion de la main d'œuvre, dressant un état du système de régulation des contractuels dans les ministères.

L'emploi contractuel dans le secteur public ayant longtemps fait l'objet d'une régulation très souple au niveau légal et réglementaire, les employeurs se sont progressivement dotés de pratiques de gestion au niveau local. Ces « règles du jeu » des carrières contractuelles ne sont pas données d'emblée : les agents contractuels les découvrent au fur et à mesure des interactions formelles et informelles, avec leur hiérarchie fonctionnelle et leurs collègues, fonctionnaires et contractuels. Le premier exemple examiné est celui de la fixation des salaires des statisticiens contractuels, au moment du recrutement : la mise en œuvre de grilles indiciaires inspirées de celles des fonctionnaires, et de règles de gestion locales, permet d'afficher une objectivation des critères de détermination de négociation qui décourage toute velléité (ou presque) de négociation. L'agent public contractuel ne négocie jamais en direct avec les agents des ressources humaines, ce sont ses responsables hiérarchiques immédiats qui transmettent à leur propre hiérarchie. Celle-ci transfère ensuite à son tour le dossier aux services ressources humaines, au même niveau hiérarchique (par extension du principe de parallélisme des formes), avant de le faire redescendre jusqu'à l'agent chargé d'instruire le dossier. Ce processus désincarné n'est pas sans effet sur l'issue de la négociation : tout se passe comme si les encadrants disposaient par là d'une marge de manœuvre supplémentaire pour faire pression à la baisse sur les salaires à l'embauche, puis lors des éventuels renouvellements.

Les contractuel.le.s étant, par définition, recruté.e.s pour une durée limitée, maintenir la relation d'emploi au-delà du premier contrat à durée déterminée devient rapidement un enjeu crucial ; c'est le deuxième point abordé. Les grilles de gestion se concentrent sur les salaires, et n'abordent pas la question du renouvellement des contrats, ni de l'accès au contrat à durée indéterminée ou à l'emploi titulaire. Autrement dit, il n'existe pas de politique ou de stratégie officielles en matière de gestion des emplois contractuels. Pour autant, les pratiques de chaque service statistique ministériel font l'objet de représentations précises dans ce milieu de forte interconnaissance, d'autant plus que les individus circulent de l'un à l'autre (quel que soit leur statut). On sait que tel service

statistique ministériel ne renouvelle jamais les contrats à durée déterminée de trois ans plus de deux ans, empêchant ainsi l'accès au contrat à durée indéterminée (politique du 3+2), tandis que d'autres affichent au contraire la possibilité d'une cédésation après six années de contrat à durée déterminée (politique du 3+3). Comme la négociation des salaires, la reconduction et la stabilisation de la relation d'emploi sont d'abord décidées par les encadrants de proximité. Ceux-ci se chargent du travail de détection et de sélection, au fil des relations de travail quotidiennes, mais le jugement prend aussi une allure plus formelle et une valeur officielle lors des entretiens annuels d'évaluation : c'est en ces occasions que les responsables hiérarchiques fonctionnels orientent le parcours des contractuel.le.s, en les encourageant ou en les décourageant de rester. L'encouragement à rester peut prendre plusieurs formes : le souhait du renouvellement du contrat à durée déterminée pour trois ans, la proposition de cédésation à partir de six ans, mais aussi l'orientation vers les concours internes ou réservés. Le contraste avec la gestion statutaire des carrières, impersonnelle et égalitaire, apparaît ici à son apogée : contrairement à leurs collègues fonctionnaires qui sont protégés de l'arbitraire hiérarchique, la continuité de la relation d'emploi, et donc la stabilité, des agents contractuels dépend entièrement de leurs bonnes relations avec leurs chefs.

Le dernier point abordé dans cette partie est précisément la pérennisation de la relation d'emploi : quelles sont les voies d'accès possibles à l'emploi stable ? Les contractuel.le.s enquêté.e.s sont recruté.e.s à un haut niveau d'études ; ils et elles postulent à un contrat à durée déterminée pour travailler immédiatement, soit pour éviter de passer les concours, soit faute de savoir qu'on peut exercer ce métier après avoir réussi un concours... Pour les contractuel.le.s à faible ancienneté et les contractuel.le.s promu.e.s, le contrat à durée indéterminée apparaît d'abord comme un Graal : cette stabilisation contractuelle permet d'ouvrir l'horizon temporel (on n'a plus à chercher un nouveau travail tous les trois ans, on peut donc envisager d'avoir son premier enfant, ou un deuxième...), mais aussi d'accéder à des formes de sécurisation patrimoniales (contracter un prêt pour acheter un appartement), et enfin d'obtenir une forme de reconnaissance professionnelle.

C'est sur ce dernier aspect que le contrat à durée indéterminée peut se révéler un marché de dupes : la mobilité des agents en contrat à durée indéterminée entre employeurs publics est encore très difficile, malgré les garanties apportées par la Loi Sauvadet et les réécritures successives du décret de 1986 ; surtout, les contractuel.le.s promu.e.s se rendent compte assez vite que leur carrière est plafonnée par un verrou statutaire : les postes d'encadrement de haut niveau sont réservés aux fonctionnaires membres des grands corps. Après quelques années en poste, la préparation d'un concours devient encore moins attractive sous sa forme classique (réviser un programme, s'entraîner à des épreuves de type « scolaire »...) seuls le concours interne ou le concours réservé peuvent alors paraître envisageables, dès lors qu'ils prennent des formes aménagées, plus proches de la reconnaissance des acquis de l'expérience que de l'évaluation de connaissances abstraites. Mais les concours internes nécessitent d'accumuler un certain nombre d'années d'ancienneté, et les concours réservés sont organisés de manière très

irrégulière : il s'est ainsi passé onze ans entre les deux derniers plans de titularisation. Malgré ces aménagements, les contractuel.le.s qui ont le mieux négocié leur salaire - souvent ceux qui ont déjà atteint des responsabilités d'encadrement -, peuvent ne pas voir d'intérêt immédiat à la titularisation, qui entraînerait pour eux une perte de salaire immédiate, et surtout une régression dans la ligne hiérarchique, et donc une perte de responsabilités.

Les carrières concourantes en temps de plan de titularisation présentent enfin des invariants dans l'approche des concours. Prendre la décision de se présenter constitue dans tous les cas une première étape du processus, qui nécessite souvent l'intervention de tiers : qu'il s'agisse de donner l'idée, d'informer, de donner confiance, légitimer ou même tout simplement d'aider, le concours est une aventure sociale. Une épreuve éliminatoire s'ajoute au processus dans le cas des concours réservés : comprendre si l'on entre dans les critères d'éligibilité nécessite pratiquement de devenir expert juridique, avant de se transformer en expert en ressources humaines pour évaluer si la titularisation apportera un bénéfice salarial ou non. Les concours réservés présentent en effet la particularité de s'adresser à des agents susceptibles de perdre de l'argent en repartant à zéro dans un corps de fonctionnaire. Dans ce cas précis, l'équation met en balance le salaire et la mobilité : c'est majoritairement parce qu'ils ne peuvent pas bouger (ni changer de ministère, ni accéder aux positions d'encadrement), que les contractuels décident de devenir fonctionnaires.

L'analyse des parcours d'agents non titulaires se termine donc par ces cheminements vers la titularisation, illustrant la porosité du cœur statutaire du système d'emploi de la fonction publique. Parce qu'elle procédait de manière qualitative, cette enquête n'apporte pas de réponse à une question essentielle : quelle est la représentativité de ces parcours-types ? C'est pourquoi il est indispensable de travailler sur des données longitudinales représentatives.

Conclusion

Jusqu'au milieu des années 2000, les chercheurs en sciences sociales ont négligé l'existence de formes particulières d'emploi dans la fonction publique. Tout se passait comme si le statut de la fonction publique protégeait *tous* les travailleurs employés par les collectivités publiques, comme s'il immunisait ce secteur contre la précarité professionnelle. Or, non seulement la part des contrats à durée déterminée est plus élevée dans la fonction publique que dans les secteurs marchands, mais les fonctions publiques ne recrutent plus qu'une minorité d'agents sous statut de fonctionnaires ces dernières années. Pour combler ce déficit de connaissance, j'étudie l'emploi public atypique de trois manières complémentaires : d'abord à travers les normes juridiques qui encadrent les statuts d'emploi et les modalités de fonctionnement de ces marchés du travail particuliers que sont les fonctions publiques ; ensuite à travers les catégories statistiques qui reflètent, tout en les brouillant, les frontières entre catégories sociales ; et enfin à travers les usages sociaux de ces statuts d'emploi, appréhendés par les parcours individuels¹⁴⁶. Au-delà de ces premiers résultats, je pose les premiers jalons empiriques et théoriques d'un programme de sociologie de l'emploi public, qui considère le statut d'emploi comme ligne de clivage autour de laquelle s'organisent les rapports sociaux au travail.

Contrat contre statut : un dédoublement du système d'emploi public

Depuis 1946, le statut des fonctions publiques d'État pose le principe d'occupation des emplois permanents par des agents relevant du statut général de la fonction publique, c'est-à-dire des fonctionnaires titulaires d'un grade de la hiérarchie des administrations. Depuis 1983, le recrutement d'agents non titulaires est autorisé *par dérogation* à ce principe, dans des conditions précisément énumérées dans les textes législatifs : pour des

¹⁴⁶ Je m'inspire ici des deux points d'entrée identifiés par Jérôme Gautié dans les travaux du LEST, que j'enrichis d'un troisième (statistique) moins directement ancré dans la tradition du laboratoire (Gautié, 2016, p. 159).

besoins temporaires, mais aussi pour des besoins permanents. Ce paradoxe¹⁴⁷ permet aux employeurs publics de recruter des agents ne relevant pas du statut, dans des conditions d'emploi en constante évolution réglementaire depuis 1986, mais toujours situées en deçà du statut comme du Code du travail. De manière constante dans le temps, la principale caractéristique des agents publics contractuels est leur assujettissement au droit commun pour la protection sociale et les cotisations retraite – une caisse complémentaire spécifique (l'Ircantec) leur est même dédiée depuis 1949. Leurs conditions de recrutement, de rémunération, de promotion et de licenciement ont longtemps été à la fois mal définies et très hétérogènes selon les employeurs. Depuis 1983, les choses sont plus claires : les agents non titulaires sont des agents contractuels de droit public, recrutés pour une durée maximale de trois ans, renouvelable une fois. Jusqu'en 2005, les contrats à durée déterminée pouvaient être renouvelés sans aucune limite dans la fonction publique, maintenant les agents dans une incertitude sans fin.

En vertu des lois n°2005-843 et n°2012-347, complétées par de nouveaux décrets en 2014, les agents non titulaires peuvent désormais être recrutés en contrat à durée déterminée ou en contrat à durée indéterminée (dans la fonction publique de l'État et hospitalière), et bénéficient d'un quasi statut réglementant leurs conditions d'embauche, de rémunération, leur progression de carrière, et les modalités de renouvellement des contrats. Malgré ces avancées sociales, les agents non-titulaires présentent toujours de nombreux avantages pour les employeurs publics, puisqu'ils leur permettent schématiquement de recruter en s'affranchissant des règles (conditions de diplôme, de nationalité...) et des délais nécessaires à l'obtention des autorisations administratives et à l'organisation des concours ; de s'engager vis-à-vis des agents seulement pour des durées limitées ou à conserver l'option d'un licenciement ; de rémunérer moins cher des compétences similaires et de ne pas s'engager à augmenter la rémunération à l'ancienneté ; et de ne pas faire supporter le coût de la protection sociale et des pensions de retraite de ces agents à l'État.

L'emploi contractuel de droit public constitue aujourd'hui un mode de régulation spécifique dans les fonctions publiques, un mode de régulation parallèle au statut, et non encadré dans un système statutaire. Deux éléments au cœur du contrat social entre l'État et les fonctionnaires font défaut à l'agent contractuel : il n'est pas titulaire d'un grade et n'a pas droit à une carrière. En cela, il est soumis au pouvoir de sa hiérarchie, et donc potentiellement à toutes pressions politiques et économiques dont le statut protège les fonctionnaires.

Un régime d'emploi dérogatoire édifié en concertation avec les représentants syndicaux des fonctionnaires

Le régime contractuel est constitué d'emprunts partiels au statut des fonctionnaires, et au Code du travail. Cette lente hybridation présente la particularité d'avoir été façonnée dans

¹⁴⁷ Le paradoxe est aussi au cours du Code du travail, où le législateur organise aussi le contournement des règles et des normes qu'il édicte lui-même (Gautié, 2016, p. 160).

un dialogue constant entre l'État employeur et les représentants des fonctionnaires – mais pas des agents non titulaires. Jusqu'en 2010, ceux-ci n'étaient ni électeurs ni éligibles aux élections professionnelles qui comptaient : la représentativité syndicale était en effet déterminée par les élections des représentants des agents dans les commissions administratives paritaires, où s'effectue la co-gestion des carrières des fonctionnaires. Les agents contractuels étaient logiquement exclus de ces instances parce que leurs carrières ne sont précisément pas organisées en un espace indiciaire avec promotion à l'ancienneté d'un échelon à l'autre dans un même grade. Mais cette absence des instances paritaires contribuait aussi à les exclure des processus de socialisation et de la construction des identités professionnelles des agents des services publics. Depuis 2010, la représentativité syndicale est établie à partir des résultats aux élections des représentants aux comités techniques, par tous les agents publics à l'exception des contrats aidés.

L'emploi non titulaire a toujours coexisté avec l'emploi statutaire, et il est visible (même si mal compté) dans les statistiques depuis plus d'un siècle. Mais la perception de ces agents et leur acceptation sociale a évolué au cours du temps. Toléré sans remous sociaux de grande ampleur tout au long du XXe siècle¹⁴⁸, l'emploi non titulaire ne devient un problème qu'au milieu des années 1970, lorsque le nombre et la part d'agents hors statut dépasse le seuil de 20% dans certaines administrations. L'édifice législatif du début des années 1980 ayant octroyé à l'emploi contractuel un caractère dérogatoire à la norme d'emploi sous régime statutaire, le recours aux non titulaires est alors considéré comme une anomalie à résorber. La solution choisie consiste à organiser des plans de titularisation négociés avec les organisations syndicales, en 1983, 1996 et 2001 tandis que, individuellement, au moins autant d'agents non titulaires accèdent au statut en passant des concours de droit commun.

La Loi de 2005 bouleverse cet équilibre. Pour limiter le renouvellement des contrats de droit public, elle généralise la possibilité de conclure des contrats à durée indéterminée dans les trois fonctions publiques, dès lors que la relation d'emploi atteint six années. Si elle vise au départ à éviter le maintien de relations d'emploi précaires sur longue durée, cette loi ouvre une solution alternative aux plans de titularisations. C'est ainsi que l'accord du 31 mars 2011 sur la « sécurisation des parcours professionnels » des agents non titulaires de la fonction publique débouche pour la première fois sur le double objectif de cédésations et de titularisations. Depuis 2012, la traduction législative de cet accord dans la Loi Sauvadet et les décrets de 2014 entraîne une importante et rapide normalisation de ce mode d'emploi qui constitue, désormais, une régulation parallèle au statut. Dans la fonction publique de l'État, le concours reste un principe de différenciation qui justifie l'avantage statutaire : un agent contractuel peut accéder au statut dès lors qu'il fait l'effort de présenter et réussir un concours¹⁴⁹.

¹⁴⁸ Si l'on excepte les mouvements précoces de grève au sein des Postes et les mouvements de lutte contre la précarité dans l'enseignement supérieur et la recherche les années 1970, puis à nouveau dans les années 2000.

¹⁴⁹ Mais cet argument ne vaut plus dans la fonction publique territoriale, où la majorité des recrutements statutaires se font sans concours : qu'est-ce qui justifie alors l'avantage donné aux

Le contrat comme outil de transformation de l'emploi public et instrument de réduction de la masse salariale

Si l'emploi public atypique est longtemps resté un impensé de la recherche en France, la segmentation de l'emploi dans le secteur public est signalée par certaines recherches comparatives, voire au cœur de travaux financés par les institutions européennes. « Dans tous les pays européens, de plus en plus de missions de service public sont assurées par des agents qui ne bénéficient pas d'un statut garanti à vie, mais relèvent de situations d'emploi plus ou moins stables » (Hugrée et *al.*, 2015, p. 51). L'ensemble forme un « halo composé d'un noyau dur d'emplois statutaires et de strates périphériques » (*Ibid.*, p. 50). Cet accent mis sur le redéploiement statutaire des missions de service public en Europe actualise la partition de l'emploi public en trois cercles établie voici une dizaine d'années, ordonnant un cœur permanent, une périphérie instable et des marges précaires (Fons, Meyer, 2005). L'actualisation s'accompagne néanmoins d'un enrichissement puisque la tri-partition des modes d'emploi s'articule désormais à une redéfinition du périmètre des services publics en régime néolibéral (Nosbonne, 2013).

Par rapport à ces travaux, je défends l'idée que la segmentation de l'emploi public prend des voies parallèles plutôt qu'elle ne s'inscrit dans un modèle de cercles encastrés. Surtout, la genèse de l'emploi public atypique en France montre que la croissance de l'emploi non titulaire sur les dix dernières années n'est pas le produit des réformes de l'État ou de mesures de libéralisation imposées par l'Union européenne. Le contrat est un outil de transformation de l'emploi public qui s'inscrit dans une histoire longue : au XIXe siècle, des députés libéraux voulaient déjà réserver le statut de fonctionnaire (qui n'existait pas encore) aux seules fonctions d'autorité (Bodiguel, 1999, p. 68). La « centrifugation » est ainsi le nouveau nom d'une antienne séculaire. Le modèle d'analyse de la gestion de l'emploi public doit donc articuler trois dimensions : le degré de stabilité et de protection sociale associés aux modes d'emploi, le degré d'intégration des salariés dans la structure organisationnelle, et le temps : il faut en effet considérer ce modèle en dynamique, car les individus peuvent changer de position sur le premier et le deuxième axe.

Pour autant, on ne peut pas interpréter la normalisation de ce régime d'emploi sans la situer dans le contexte d'aggravation des déficits publics depuis la crise financière de 2007. De nombreux pays européens ont engagé, souvent sans concertation, des mesures d'austérité drastiques visant directement les agents publics. La moitié des 27 pays de l'Union européenne avait ainsi baissé les salaires des agents publics en 2009 ou 2010¹⁵⁰ ; la majorité des autres ayant préféré geler l'augmentation des salaires (Glassner, 2010 ; Grimshaw et *al.*, 2012). Une partie d'entre eux avait procédé à des licenciements, tandis

fonctionnaires ? L'inégalité entre le régime statutaire et le régime contractuel pourrait devenir difficile à justifier dans ce cas.

¹⁵⁰ Les salaires et/ou primes des agents publics ont baissé deux années de suite et jusqu'à 10%, 20% ou même 25% en Estonie, Lituanie, République Tchèque, Roumanie, et de façon moins spectaculaire et moins prolongée en Espagne, Irlande, Italie, Grèce et Portugal.

que la plupart gelait les recrutements. Contrairement à ses voisins européens, la France n'a pas répondu à la crise de 2008 en supprimant des emplois de fonctionnaires, ni en diminuant leurs salaires : sur ces deux points, l'action a été plus mesurée. Le gel du point d'indice n'a été mise en place qu'en 2010 et n'a été levé qu'en 2016. Il n'y a pas eu de plans massifs de licenciement en France, ni dans les ministères et leurs établissements publics, ni dans les collectivités territoriales, ni dans les hôpitaux. En revanche, les flux de recrutement de fonctionnaires ont diminué, particulièrement dans la fonction publique de l'Etat¹⁵¹.

La France a en effet choisi une autre stratégie pour réduire la masse salariale de l'Etat et des collectivités publiques : les employeurs publics modifient progressivement la nature du stock de leurs agents en accroissant les flux de recrutements en dehors du statut (contractuels et emplois aidés). Autrement dit, l'Etat et les collectivités publiques en général peuvent continuer à fonctionner grâce à l'emploi d'agents moins coûteux, puisque les salaires des agents publics contractuels sont en moyenne inférieurs à ceux des fonctionnaires (ils sont d'ailleurs beaucoup plus jeunes en moyenne), et que leurs salaires n'augmentent pas à l'ancienneté. Leur protection sociale est en outre prise en charge par le régime de droit commun, tout comme leurs pensions de retraite. Cette mutation progressive du système d'emploi public est soutenue et facilitée par la fragmentation organisationnelle de l'Etat en une multitude de structures juridiques autonomes, qui ne sont plus systématiquement soumises au régime statutaire, ni même au droit public. La segmentation de l'emploi public, qui repose sur la diversification des régimes salariaux et de la régulation des carrières, s'avère un outil de réforme aussi discret qu'efficace.

Un programme de recherche pour les décennies à venir

Ce manuscrit présente les premiers résultats d'une recherche qui se déploiera nécessairement dans la durée, tant le sujet de l'emploi public atypique est vaste et les angles morts encore sombres. Les limites de cette première enquête sont autant de pistes de recherche, ouvrant la voie à des prolongements et des collaborations, dans ma discipline et au-delà. Je présente d'abord deux projets de collaboration destinés à approfondir les aspects juridiques, avant de considérer les pistes de nouveaux terrains d'enquête, deux projets statistiques déjà engagés. Je termine par des projets de comparaison avec deux autres pays : l'Allemagne et l'Argentine.

L'enquête documentaire dans les textes législatifs et réglementaires a été passionnante et fructueuse. Pour autant, je voudrais identifier plus systématiquement les écarts entre les dispositions relatives aux agents contractuels de droit public et celles relatives aux fonctionnaires dans chaque fonction publique, mais aussi comparer la situation des non statutaires des fonctions publiques avec celle des contractuels de droit privé. Ces deux projets relèvent du droit comparatif, ce qui dépasse mes compétences juridiques et

¹⁵¹ Il faut toutefois signaler que la diminution des recrutements avait été engagée avant la crise, et même avant la révision générale des politiques publiques. C'est entre 2005 et 2006, à la fin du 2e mandat du Président Chirac, que le nombre de départs en retraite dépasse le nombre de recrutements par concours externe au sein de l'Etat, cf. Peyrin, 2018.

implique de travailler avec des collègues spécialistes en droit. Pour approfondir la première question, je souhaite travailler avec Carole Moniolle, enseignante-chercheuse à l'université Paris 10 : auteure d'une thèse de droit sur les agents non titulaires de l'État en 1997, elle s'intéresse toujours à la fonction publique aujourd'hui (Moniolle, 2014). Pour la deuxième question, la collaboration peut être envisagée au sein même du LEST : Nathalie Louit-Martinod est spécialiste en droit du travail, et a réalisé une thèse sur les évolutions contemporaines du droit du travail en droit commun (Louit-Martinod) ; elle a récemment participé à un projet de recherche sur la précarité de l'emploi en Europe (Kornig et *al.*, 2004).

L'enquête qualitative sur les statisticiens contractuels dans les ministères présente deux limites, que j'ai précisées dans la troisième partie : je n'avais pas obtenu d'accord hiérarchique pour réaliser des entretiens avec les agents des services des ressources humaines. Je souhaite compléter ce terrain par une nouvelle enquête sur le travail des gestionnaires du personnel dans les services de ressources humaines des administrations de l'État. Cette fois-ci, je souhaite réaliser les entretiens en binôme avec Marie-Laure Buisson, enseignante-chercheuse en sciences de gestion avec laquelle j'ai écrit un premier article sur les relations d'emploi dans les fonctions publiques (Buisson, Peyrin, 2017). Je pense que l'entrée sur le terrain sera facilitée par une approche centrée sur les pratiques professionnelles des gestionnaires, mais aussi que cette entrée sera particulièrement heuristique pour aborder la diversité des modes de gestion de la main d'œuvre, au cœur de l'activité de ces services. Les administrations déconcentrées fusionnées dans le cadre de la réorganisation territoriale de l'Etat (les agences régionales de santé par exemple) nous semblent des terrains prometteurs pour étudier la gestion de la diversité statutaire et ses effets sur les collectifs statutaires et les solidarités, puisque s'y côtoient des fonctionnaires de corps différents, et des agents relevant de statuts variés.

L'enquête sur les statisticiens contractuels, qui faisait suite à l'enquête réalisée dix ans auparavant pendant la thèse, m'a conforté dans l'idée qu'il faut multiplier les monographies sectorielles à l'intérieur même de l'État pour comprendre comment les employeurs publics articulent régulation contractuelle et régulation statutaire. L'usage de la palette de formes d'emploi à leur disposition dépend de la structure de chaque marché du travail, des besoins en flexibilité liés à l'activité et aussi de l'état des relations professionnelles – notamment des positions syndicales et du pouvoir des corps de fonctionnaires. Il faudra donc réaliser des monographies centrées sur des sous-secteurs de la fonction publique délimités par des activités qui correspondent aux domaines d'intervention de l'État : la recherche par exemple, l'enseignement, la santé, la justice... Je fais l'hypothèse que la souplesse des règles de recours aux emplois atypiques et l'absence de contrôle des pratiques des employeurs publics a permis que se développe, dans certains secteurs, un système d'emploi recourant à des travailleurs précaires pour leur fonctionnement permanent. Dans les musées comme dans la recherche, le nombre élevé de prétendants permet aux employeurs de disposer d'une armée de réserve disposée à accepter des conditions d'emploi dégradées en espérant l'accès au statut. Dans la recherche, le phénomène tend à croître à la faveur du développement du financement

par projet, mais le prétexte ne vaut pas dans les universités, où la tradition est ancienne. Dans d'autres secteurs, les pratiques seront peut-être radicalement différentes, motivées par exemple par des accroissements temporaires d'activité, ou au contraire empêchées par les syndicats et les corps de fonctionnaires. La matière est suffisamment vaste pour envisager de proposer des projets de thèse sur ce thème, et nouer des collaborations avec d'autres chercheurs déjà engagés sur ces terrains.

Les éléments statistiques rassemblés dans ce manuscrit m'ont permis de poser quelques constats importants pour documenter l'histoire des emplois atypiques dans les fonctions publiques et préciser la situation actuelle. Mais l'interprétation de données publiées par d'autres pose de nombreux problèmes de contrôle des champs et des catégories, de ruptures de séries. En outre, l'exploitation de tableaux déjà mis en forme atteint vite ses limites dès lors que l'on souhaite croiser plusieurs variables au-delà des tris déjà réalisés. L'exploration d'enquêtes de la statistique publique est donc indispensable, et j'ai engagé plusieurs projets en ce sens.

Je cherche en premier lieu à identifier les secteurs qui recourent aux formes particulières d'emploi dans les fonctions publiques, en mobilisant des indicateurs comme la longueur des contrats, le temps de travail, le niveau des rémunérations, etc. L'objectif est d'élaborer une typologie des modes de gestion de la main d'œuvre en exploitant les déclarations annuelles de données sociales au moyen de méthodes d'analyse multivariée (analyses factorielles et classifications). Cette typologie sera éclairée par les caractéristiques de la main d'œuvre – suivant l'hypothèse classique de la segmentation du marché du travail, affectant à certains salariés (les hommes, les plus qualifiés, les plus âgés) les emplois du marché primaire, et aux autres (les jeunes, les femmes, les immigrés, les sans qualifications) les emplois du marché secondaire. A partir d'avril 2017, je travaillerai avec Cédric Hugrée sur ce sujet : nous confronterons les données des déclarations annuelles de données sociales et des enquêtes emploi pour comparer la morphologie sociale de plusieurs générations de fonctionnaires et d'agents non titulaires.

Pour améliorer la connaissance des parcours professionnels des agents entrés dans la fonction publique par la voie contractuelle, je souhaite par ailleurs exploiter le panel des déclarations annuelles de données sociales, apparié avec l'échantillon démographique permanent. Ce projet fait l'objet d'un financement de la Confédération française de l'encadrement-Confédération générale des cadres (en partenariat avec l'Institut de recherches économiques et sociales), qui donnera lieu à un rapport à l'automne 2018. Je comparerai plusieurs cohortes pour tester l'effet des plans de titularisation, et des changements législatifs majeurs qu'ont été les deux lois sur la cédésation (2005 et 2012). Je m'intéresse en particulier aux mobilités sortantes des agents publics contractuels, sur lesquelles on ignore tout à ce jour, et aux caractéristiques des agents qui se retrouvent emprisonnés dans la « barate » de la précarisation¹⁵², alternant les contrats à durée déterminée et les emplois aidés sans sortir de la sphère publique.

¹⁵² Ce terme est la traduction française, par Philippe Méhaut (2015), du phénomène de « churning » : des travailleurs « invisibles », condamnés à la pauvreté par l'alternance entre petits

Au-delà de ces projets de collaboration et des possibles thèses sur de nouveaux terrains d'investigation, la prochaine étape est la comparaison internationale. Il ne me semblait pas raisonnable d'engager un tel projet avant d'avoir produit des connaissances sur le fonctionnement du système d'emploi dans la fonction publique française. Désormais, je perçois clairement les points à discuter avec des chercheurs étrangers comme Berndt Keller (2015) ou Santiago Duhalde (2015).

En Allemagne comme en France, les employeurs publics ont longtemps eu l'image d'employeurs modèles qui n'auraient pas recours à la précarité. En Allemagne, cette représentation s'appuie sur l'équivalent de nos fonctionnaires, dont le statut est réservé aux tâches relevant de l'autorité publique. Les employés de droit privé avec lesquels ils cohabitent dans les différentes strates des collectivités publiques sont régis par des conventions collectives aux dispositions très proches du statut. En revanche, comme en France, les chercheurs allemands ont négligé l'existence et la persistance dans le temps de marges d'emplois atypiques (temps partiel, « minijobs », contrats à durée déterminée, intérim) assez précaires au regard des deux premières catégories, mais un peu moins que leurs équivalents dans le secteur privé.

L'Argentine apporte un point de vue beaucoup plus pessimiste en matière de précarisation de l'emploi public. Dans les années 1990, les travailleurs du secteur public ont perdu le droit constitutionnel à la sécurité de l'emploi public, et les entreprises publiques ont procédé à des licenciements massifs (l'effectif global a été divisé par cinq en quatre ans). Pire, une grande partie de ces personnes ont été réembauchées sous la forme de « contrats poubelle », qui désignent les contrats précaires à durée déterminée, notamment des contrats de type commercial, sans protection sociale. Depuis 2002, des conventions collectives ont progressivement été restaurées et une partie des droits perdus reconquis, mais 21% des agents publics n'étaient pas déclarés, et un tiers étaient en contrat à durée déterminée en 2012.

Si la France est encore loin d'attaques aussi massives contre la fonction publique, l'institutionnalisation du régime contractuel de droit public remet en cause la norme statutaire dans ce système d'emploi. Je termine ce manuscrit à la veille d'une élection présidentielle. La fonction publique est à la croisée des chemins : rien n'empêche le prochain gouvernement de poursuivre la diminution des recrutements statutaires jusqu'à l'extinction, ou d'en maintenir suffisamment pour généraliser la concurrence entre travailleurs au cœur de l'État.

boulots et passage par l'aide sociale (Shildrick et *al.*, 2013). L'expression, très imagée, exprime plus clairement la dynamique que l'expression de « trappe » à emplois instables (Picart, 2014), qui désigne l'accélération et la concentration de la rotation des emplois courts sur certaines populations.

Références bibliographiques

Acker Françoise, Arborio Anne-Marie, 2004, « Infirmière et aide-soignante », in Dominique Lecourt (Dir.), *Dictionnaire de la pensée médicale*, Paris : Presses universitaires de France, p. 646-652.

Alber Alex, 2013-a, « Un plafond de verre plus bas dans la fonction publique ? Une comparaison public/privé de l'accès des femmes aux fonctions d'encadrement », *Travail, genre et sociétés*, n°30, p. 131-154.

Alber Alex, 2013-b, « Management et nouvelle gestion publique : limites et paradoxes de l'imitation du privé », *La nouvelle revue du travail*, n°2.

Atkinson John, 1984, *Flexibility, Uncertainty and Manpower Management*, *Institute of Manpower Studies*, Université de Sussex, Brighton.

Audier Florence, 2001, « La transmission du statut dans la Fonction publique », *Économie et Statistique*, n° 337-338, p. 121-133.

Audier Florence, 2015, « La diversification des formes d'emploi public », in « La fonction publique, quelles évolutions ? », *Les Cahiers français : documents d'actualité*, La Documentation Française, p.55-66.

Audier Florence, Bacache-Beauvallet Maya, Courtioux Pierre, Gautié Jérôme, 2015, « Politique salariale et mode de rémunération dans la fonction publique en France depuis le début des années 2000 », *Revue française d'administration publique*, n°153, p.213-229.

Audier Florence, Meurs Dominique, 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'Etat », *Revue française d'administration publique*, Vol. 3, n°111, p. 547-566.

Avril Christelle, Cartier Marie, Serre Delphine, 2010, *Enquêter sur le travail. Concepts, méthodes, récits*, Paris : La Découverte.

Azimi Vida, 2013, « La féminisation des administrations françaises : étapes et historiographie (XVIIIe siècle-1945) », *Revue française d'administration publique*, n°145, p. 11-38.

Bacache-Beauvallet Maya, 2006, « Les limites de l'usage des primes à la performance dans la fonction publique », *Document de travail*, EDHEC.

Bachrach Susan, 1984, *Dames Employees. The Feminization of Postal Work in Nineteenth-Century France*, New-York, Institute for Research in History : Haworth Press.

Baradji Eva, Lapinte Aude, 2010, « L'emploi dans les trois versants de la fonction publique », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010*, Paris : la Documentation Française, p. 27-75.

Baradji Eva, Peyrin Aurélie, 2011, « L'encadrement supérieur dans les ministères : première caractérisation exhaustive des agents appartenant aux corps A+ en 2009 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris : La Documentation Française, p. 247-268.

Barlet Muriel, Minni Claude, Ettouati Samuel, Finot Jean et Paraire Xavier, 2014, « Entre 2000 et 2012, forte hausse des embauches en contrats temporaires, mais stabilisation de la part des CDI dans l'emploi », *Dares analyses*, n°056.

Beau Anne-Sophie, 2002, « Les salarié-e-s du grand commerce : des 'employé-e-s' ? Les parcours professionnels des salarié-e-s du Grand Bazar de Lyon aux 19^e et 20^e siècles », *Travail, genre et sociétés*, n°8, p.55-72.

Belkacem Rachid, Kornig Cathel, Nosbonne Christophe, Michon François, 2014, « Mobiliser, défendre les intérimaires. Les difficultés de l'action syndicale », *La Revue de l'Ires*, vol. 4, n° 83, p. 3-28.

Bernard-Steindecker Claire, 1990, « Le demi-échec de la réforme des agents non-titulaires de la fonction publique en France (1982-1986) », *revue française de science politique*, 40^e année, n°2, pp. 230-249.

Bertho Catherine, 1981, *Télégraphes et téléphones, de Valmy au microprocesseur*, Paris : Hachette.

Bessière Sabine ; Pouget Julien, 2007, « Les carrières dans la fonction publique de l'État. Premiers éléments de caractérisation », *Les salaires en France, Insee Références*.

Bezès Philippe, 2005-a, « Le modèle de 'l'État stratège' : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 47, n°4, p. 431-450.

Bezès Philippe, 2005-b, « Rationalisation salariale dans l'administration française Un instrument indiscret », in Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, p. 71-122.

Bezès Philippe, 2009, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris : PUF.

Biland Émilie, 2010, « Carrières concourantes. Éléments sur la socialisation par les concours administratifs territoriaux », *Terrains et travaux*, n°17, p. 57-73.

Biland Émilie, 2012, *La fonction publique territoriale*, Paris : la Découverte.

Biland Émilie, 2014, « L'emploi public local et la réforme de l'État », *La vie des idées*.

Biland-Curinier Émilie, 2008, *Concours territoriaux et institutionnalisation de l'emploi public local (années 1970-années 2000)*, thèse pour le doctorat de sociologie, EHESS.

Bodiguel Jean-Luc, 1999, « Non career civil servants in France », *International review of Administrative Sciences*, vol. 65, p. 55-70.

Bodiguel Jean-Luc, Garbar Christian-Albert, Supiot Alain, 2000, *Servir l'intérêt général, Droit du travail et fonction publique*, Paris : PUF.

Bodiguel Jean-Luc, Quermonne Jean-Louis, 1983, *La haute fonction publique sous la Ve République*, Paris : PUF.

Boigeol Anne, 1993, « La magistrature française au féminin : entre spécificité et banalisation », *Droit et société*, vol. 25, n°1, p. 489-523.

Bouffartigue Paul, 2009, « Ambivalences dans l'expérience du travail précaire. Un éclairage à partir du cas de la Poste », *communication aux journées d'études du séminaire « Intermittence et salariat »*, mars 2009, Université Paris Ouest Nanterre La Défense.

Bouffartigue Paul, 2010, « L'emploi à statut au miroir de ses marges. Précaires à la Poste dans les années 2000 », in Cartier Marie, Retière Jean-Noël, Siblot Yasmine, 2011, *Salariat à statut. Genèses et cultures*, PUR, p. 287-299.

Bouffartigue Paul, 2016, « Quelles bases objectives pour les résistances et les mobilisations de travailleurs précaires et informels ? », in Calderon José-Angel, Demailly Lise, Muller Séverin, *Aux marges du travail*, Toulouse : Octarès, p. 69-80.

Bouvier Jeanne, 1930, *Histoire des dames employées dans les postes, télégraphes et téléphones de 1714 à 1929*, Paris : PUF.

Bresson Maryse, 2013, « Précarité de l'emploi et sentiments de vulnérabilité dans la fonction publique en France : vécus individuels et processus normatifs » dans Bresson M., Geronimi V., Pottier N., *La vulnérabilité : questions de recherche en sciences sociales*, Fribourg : Academic Press of Fribourg, pp. 18-39.

Bresson Maryse, 2016, « Le travailleur non titulaire dans la fonction publique : une figure emblématique des marges de l'emploi », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 2, n° 17, p. 65-83.

Buisson Marie-Laure, Peyrin Aurélie, 2017, « Les relations d'emploi dans la fonction publique, un défi managérial », *Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise*, n°25, p. 68-81.

Bunel Matthieu, 2007, « Analyser la relation entre CDD et CDI : emboîtement et durée des contrats », *Document de travail*, Centre d'études de l'emploi, n°82.

Burdeau François, 1989, *Histoire de l'administration française, XVIIIe-XXe siècles*, Paris : Montchrestien.

Cacouault-Bitaut Marlène, 2007, *Professeurs... mais femmes. Carrières et vies privées des enseignantes du secondaire au XXe siècle*, Paris : La Découverte.

Calderon José-Angel, Demailly Lise, Muller Séverin (dir.), 2016, *Aux marges du travail*, Toulouse : Octarès.

Cancé Raphaël, 2002, « Travailler en contrat à durée déterminée, entre précarité contrainte, espoir d'embauche et parcours volontaire », *Travail et emploi*, n°89, p. 29-44.

Cartier Marie, 2003, *Les facteurs et leurs tournées*, Paris : La Découverte.

Cartier Marie, 2004, « Fonction publique et mobilité sociale : rester facteur 1939-1974 », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n°51.

Cartier Marie, 2005, « La petite fonction publique, monde stable et séparé ? L'exemple des facteurs des PTT des trente glorieuses », *Sociétés contemporaines*, n°58, p. 19-39.

Cartier Marie, Retière Jean-Noël, Siblot Yasmine, 2010, *Le salariat à statut. Genèses et cultures*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes.

Chevallier Jacques, 2003, *L'État post-moderne*, Paris : LGDJ.

Chevallier Jacques, 2006, « L'État stratège », *Mélanges Birnbaum*, Paris : Fayard.

- Chevallier Jacques, 2010, « Révision générale des politiques publiques et gestion des ressources humaines », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 136, p. 907-918.
- Clark Linda L., 2000, *The Rise of Professional Women in France. Gender and Public Administration since 1830*, Cambridge : Cambridge University Press.
- Colmou Anne-Marie, 1999, *L'encadrement supérieur de la fonction publique : vers l'égalité entre les hommes et les femmes*, Rapport au ministre de la fonction publique.
- Coutrot Laurence, Dubar Claude, 1992, *Cheminements professionnels et mobilités sociales*, Paris : La Documentation Française.
- Daïoglou Hélène, 2009, *La gestion de l'emploi précaire dans la fonction publique. Vers une logique d'emploi privé*, Marseille : Presses universitaires d'Aix-Marseille.
- Danner Magali, Giret Jean-François, 2016, « L'accès des jeunes aux métiers de l'enseignement sans le concours : la constitution d'une file d'attente à la recherche d'une stabilisation », *communication aux XVèmes Journées internationales de sociologie du travail*, Athènes.
- Darbel Alain, Schnapper Dominique, 1969, « Morphologie de la haute administration française. 1. Les agents du système administratif », *Cahiers du centre de sociologie européenne*.
- Daussin-Benichou Jeanne-Marie, Idmachiche Salah, Leduc Aude et Pouliquen Erwan, 2015, « Souhaiter entrer dans la fonction publique de l'État : quel rôle des déterminants économiques ? », *Insee Références*, p. 105-122.
- Daussin-Benichou Jeanne-Marie, Koubi Malik, Leduc Aude et Marc Bertrand, 2014, « Les carrières salariales dans le public et le privé : éléments de comparaison entre 1988 et 2008 », *Emploi et salaires*, Insee.
- Dauty Françoise, Lemistre Philippe, 2006, « Jeunes dans la fonction publique territoriale : entre gestion publique et marchande », *Formation Emploi*, p.41-58.
- Découflé André-Clément et Maruani Margaret, 1987, « Pour une sociologie de l'emploi », *Revue française des affaires sociales*, n°3, p. 7-29.
- Demazière Didier, Dubar Claude, 1997, *Analyser les entretiens biographiques. L'exemple des récits d'insertion*, Paris : Nathan.
- Deroche Luc, Jeannot Gilles, 2004, *L'action publique au travail*, Toulouse : Octarès Editions.
- Desbarats Isabelle, 2001, « L'emploi précaire dans la fonction publique. Approche juridique », *Communication aux VIIIe JIST, Marché du travail et différenciations sociales*.
- Desbarats Isabelle, Kopel Sandrine, 2005 « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française. De la précarité juridique à l'atout managérial ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 3 n°115, p. 481-493.
- Desrosières Alain et Kott Sandrine, 2005, « Quantifier », *Genèses*, n° 58, p. 2-3.
- Desrosières Alain, 2005, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, n°58, p. 4-27.
- Di Paola Vanessa, Moullet Stéphanie, 2003, « L'emploi public et les trajectoires d'insertion des jeunes », *Economie et statistique*, n°369-370, p. 49-74.

Di Paola Vanessa, Moullet Stéphanie, 2007, « L'évolution du déclassement dans la fonction publique en début de carrière : des différences de genre ? », *Troisièmes rencontres Jeunes et sociétés en Europe et autour de la Méditerranée*, Marseille.

Di Paola Vanessa, Moullet Stéphanie, 2009, « Femmes et fonction publique : un risque calculé de déclassement ? », *Travail et emploi*, n°120, p. 47-61.

Doeringer, Piore Michael J., 1971, *Internal Labor Markets and Manpower Adjustment*, New York: D.C. Heath and Company.

Dorothee Olivier, Idmachiche Salah, Pouliquen Erwan, 2013, « La diversité des statuts et des situations d'emploi dans la fonction publique », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris : La Documentation Française, p. 235-261.

Dreyfus Françoise, 1993, « Les fondements philosophiques et politiques des systèmes de fonction publique. Les cas français et britannique », *Revue du droit public*, n°1, p. 57-74.

Dreyfus Françoise, 2000, *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris : La Découverte.

Dreyfus Françoise, Eymeri-Douzans Jean-Michel, 2012, « Introduction », *Revue française d'administration publique*, n° 142, p. 305-306.

Dubet François, 2002, « Entre technique, relations et organisation : les infirmières », in *Le déclin de l'institution*, Paris : Seuil, p. 195-230.

Duhalde Santiago, 2015, « La précarisation contractuelle en Argentine », *Revue de l'Ires*, n°149, p. 49-60.

Durand Jean-Pierre, 2004, *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui : flux tendu et servitude volontaire*, Paris : Le Seuil.

Duvivier Chloé, Lanfranchi Joseph, Narcy Mathieu, 2016, « Pourquoi les femmes sont-elles moins bien rémunérées que les hommes dans les trois fonctions publiques ? », *Connaissance de l'emploi*, n°127.

Emmenegger Patrick, Häussermann Silja, Palier Bruno, Seeleib-Kaiser Martin, 2012, "how we grow inequal", in Emmenegger Patrick, Häussermann Silja, Palier Bruno, Seeleib-Kaiser Martin, *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford University Press, 3-26.

Eymeri-Douzans Jean-Michel, 2001, *La fabrique des énarques*, Paris : Economica.

Eymeri-Douzans Jean-Michel, 2012, « Les concours à l'épreuve », *Revue française d'administration publique*, n° 142, p. 307-325.

Eyraud Corine, 2013, *Le capitalisme au cœur de l'état: comptabilité privée et action publique*, Bellecombe-en-Bauges : Ed. du Croquant.

Fons Jean-Philippe, Meyer Jean-Louis, 2005, *La flexibilité dans les fonctions publiques en Angleterre, en Allemagne et en France*, Paris : la Documentation française.

Fougère Denis et Pouget Julien, 2003, « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Economie et statistique*, n°369-370, p. 15-48.

François Pierre, 2009, « Sociologie économique et analyse de l'action publique remarques sur une myopie réciproque », *10ème congrès de l'AFSP*.

Freyder Arnaud, 2013, *La fonction publique. Chronique d'une révolution silencieuse*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Gaini Mathilde, Leduc Aude, Vicard Augustin, 2013, « Peut-on parler de 'générations sacrifiées ? Entrer sur le marché du travail dans une période de mauvaise conjoncture économique », *Economie et statistique*, n°462-463, p. 5-23.

Gally Natacha, 2012, *Les hauts fonctionnaires et le new public management : étude comparative des transformations de la formation, du recrutement et des carrières des hauts fonctionnaires en France, en Grande-Bretagne et au Danemark*, thèse pour le doctorat de sciences politiques, Institut d'études politiques, Paris.

Garabige Alexandra, 2010, « La logique du compromis belliqueux. Chronique d'une négociation sur le régime indemnitaire dans une mairie française », *Négociations*, vol. 2, pp. 59-70.

Garabige Alexandra, 2013, « Les employeurs territoriaux face aux transformations des politiques d'emploi public. Etude quantitative sur le recours aux non-titulaires », in Béthoux Elodie, Koster Jean-Vincent, Monchatre Sylvie, Rey Frédéric, Tallard Michèle, Vincent Catherine (dir.), *Emploi, compétences et relations professionnelles : quelles dynamiques de régulation aujourd'hui ?*, Toulouse, Octarès, pp.285-295.

Garabige Alexandra, Lallement Michel, 2004, « L'action collective dans la fonction publique : un angle mort de la sociologie des relations professionnelles ? », *Sociologia del Lavoro*, n° 95, p. 128-143.

Gardey Delphine, 2000, *Le dactylographe et l'expéditionnaire. Histoire des employés de bureau, 1890-1930*, Paris : Belin.

Gary-Bobo Robert, Trannoy Alain, 2009, « Professeur d'Université, Profession Libérale d'État. Partie II: pour une réforme du statut », *Commentaire*, vol. 32, no 128, p 981-995.

Gary-Bobo Robert, Trannoy Alain, 2009, « Professeur d'Université: Profession libérale d'État. Partie I: la tenure dans les universités américaines », *Commentaire*, vol 32, no 127, p 653-667.

Gautié Jérôme, 2016, « Conclusion », in Lamanthe Annie, Moullet Stéphanie (dir.), 2016, *Vers de nouvelles figures du salariat. Entre trajectoires individuelles et contextes sociétaux*, Marseille : Presses universitaires de Provence.

Gautier Frédéric, 2013, « L'entretien de recrutement des gardiens de la paix dans la Police nationale. Paradoxes de l'épreuve et prime à la « compétence interactionnelle » », *Formation emploi*, n° 124, p. 63-86.

Gazier Bernard, 1992, *Économie du travail et de l'emploi*, Paris : Dalloz.

Gazier Bernard, Petit Héloïse, 2007, « French Labour Market Segmentation and French Labour Market Policies since the Seventies : Connecting Changes », *Economie et sociétés*, série « Socio-économie du travail », vol. 28, p. 1027-1056.

Gautié Jérôme, 2016, « Conclusion générale », in Lamanthe Annie, Moullet Stéphanie (dir.), *Vers de nouvelles figures du salariat. Entre trajectoires individuelles et contextes sociétaux*, Marseille : Presses universitaires de Provence, p. 159-166.

Gervais Julie, 2007, « Former des hauts fonctionnaires techniques comme des managers de l'action publique. L'identité managériale, le corps des Ponts et Chaussées et son rapport à l'État », *Politix*, vol. 20, n°79, p. 101- 123.

Ghis-Malfilatre Marie, 2017, « La CGT face au problème de la sous-traitance nucléaire à EDF. Le cas de la mobilisation de Chinon (1987-1997) », *Sociologie du travail*, vol. 59, n° 1.

Gollac Sybille, Huguée Cédric, 2015, « Avoir trente ans dans le secteur public en 1982 et en 2002. Les transformations d'une filière de promotion sociale par le diplôme », *Revue française d'administration publique*, n° 153, p. 23-43.

Greenan Nathalie, Hamon-Cholet Sylvie, Ughetto Pascal, 2016, *Salariés du public, salariés du privé face aux changements*, Paris : L'Harmattan.

Grimshaw Damian, 2013, "Austerity, privatization and levelling down: Public sector reforms in the United Kingdom: Public sector reforms in the United Kingdom", In *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe | Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*, Cheltenham and Geneva: Edward Elgar Publishing Ltd, p. 575-626.

Grimshaw Damian, Rubery Jill, Marino Stefania (Ed.), 2012, *Public sector pay and procurement in Europe during the crisis: The challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue*. Brussels: European Commission.

Guillemot Danièle, Jeannot Gilles, Peyrin Aurélie, 2010, « Travail du public, travail du privé, similitudes et différences », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n°132, p. 789-803.

Guillemot Danièle, Peyrin Aurélie, 2010, « Les salariés de plus de 50 ans et l'informatique : une comparaison public-privé », *Economie et statistique*, n°437, p. 3-28.

Hamon Francis, 1983. *Les agents non titulaires de l'État*, Rapport au ministre de la fonction publique et des réformes administratives, Paris : La Documentation Française.

Hély Matthieu, 2008, « Servir l'intérêt général ou produire de l'utilité sociale ? Avenir de la fonction publique et marché du travail associatif », *Les mondes du travail*, n°5, p.23-37.

Huguée Cédric, 2011, « Aux frontières du « petit » salariat public et de son encadrement : de nouveaux usages des concours ? » *Travail et emploi*, n° 127, p. 67-82.

Huguée Cédric, Verdalle Laure de, 2015, « Incontournables statuts. « Fonctionnaires » et « Indépendants » à l'épreuve des catégorisations ordinaires du monde social », *Sociologie du travail*, n°57, p. 200-229.

Idmachiche Salah, 2010, « De la fin des études à l'entrée dans la fonction publique », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2009-2010*, Paris : la Documentation Française, p. 167-184.

Jeannot Gilles, Rouban Luc, 2010, « Changer la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°132 (1), p. 665-672.

Join-Lambert Odile, 2001, *Le receveur des Postes, entre l'État et l'utilisateur (1944-1973)*, Paris : Editions Belin.

Join-Lambert Odile, Mias Arnaud et Pigenet Michel, 2017, « Les syndicats à l'épreuve des frontières public/privé », *Sociologie du travail*, Vol. 59, n° 1, p. 1-18.

Jounin Nicolas, 2008, *Chantier interdit au public. Enquête parmi les travailleurs du bâtiment*, Paris : La Découverte.

Keller Berndt, Seifert Hartmut, 2015, « Atypical forms of employment in the public sector- are there any? », *Institute of Economic and Social Research, Diskussionspapier n°99*.

Kergoat Danièle, 1978, « Ouvriers = ouvrières ? Propositions pour une articulation théorique de deux variables : sexe et classe sociale ». *Critiques de l'économie politique*, n°5, p. 65-97.

Kerjosse Roselyne ; Rémila Nathan, 2013, « Les trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique de l'État », *Emploi et salaires, Insee Références*.

Koch Max, Fritz Martin, 2013, *Non-Standard Employment in Europe. Paradigms, Prevalence and Policy Responses*, Palgrave Macmillan

Kornig Cathel, 2007, « Choisir l'intérim : sous quelles conditions ? » *Economie et société*, pp. 1959-1977.

Kornig Cathel, Michon François, 2010, « Les formes particulières d'emploi en France : un état des lieux », *Documents de travail du Centre d'économie de la Sorbonne*, n°82, 57 pages.

Krinsky John, Simonet Maud, 2012, « Aux marges du travail, au cœur de son exécution : les temporalités du travail public néolibéral », in Patrick Cingolani, *Un travail sans limites ?*, Erès, p. 165-187.

Kugler Katharina G., Kaschner Tamara, Reif Julia A. M., Brodbeck Felix C., 2013, "Gender Differences in the Propensity to Initiate Negotiations: A Meta-Analysis", *Wirtschafts und organisationspsychologie Working Paper*, n°2013/3.

Lamanthe Annie, Moullet Stéphanie (dir.), 2016, *Vers de nouvelles figures du salariat. Entre trajectoires individuelles et contextes sociétaux*, Marseille : Presses universitaires de Provence.

Lapinte Aude, 2011, « La situation en 2007 des non titulaires présents dans la fonction publique de l'État en 2003 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2010-2011*, Paris : La documentation Française.

Le Bianic Thomas, Vion Antoine, 2008, *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris : LGDJ.

Le Défenseur des droits, 2015, « Les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans la fonction publique sous le prisme des inégalités de genre », *Etudes et résultats*, mars.

Le Pors Anicet, Aschieri Gérard, 2015, *La fonction publique au XXIe siècle*, Ivry-sur-Seine : Editions de l'atelier.

Leibbrandt Andreas, List John A., 2012, « Do Women Avoid Salary Negotiations ? Evidence Form A Large Scale Natural Field Experiment », *National Bureau of Economic Research Working Papers Series*.

Louit-Martinod Nathalie, 2002, *L'évolution contemporaine du droit des contrats de travail précaires : vers un régime juridique harmonisé des contrats à durée limitée*, thèse pour le doctorat en droit privé, Université Paul Cézanne.

Louvel Séverine, 2006, « Les doctorants en sciences expérimentales : futurs collègues ou jeunes collègues ? », *Formation Emploi*, n°96, p. 53-66.

Magaud Jacques, 1974, « Vrais et faux salariés », *Sociologie du travail*, n°1, p. 1-18.

Maggi-Germain Nicole, 2003, « Statut et contrat : deux modes de construction de la relation de travail », *Revue de l'Ires*, p. 103-117.

Marry Catherine, Bereni Laure, Jacquemart Alban, Le Mancq Fanny, Pochic Sophie, Revillard Anne, 2015, « Le genre des administrations. La fabrication des inégalités de carrière entre hommes et femmes dans la haute fonction publique », *Revue française d'administration publique*, n°153, p.45-68.

Marry Catherine, Bereni Laure, Jacquemart Alban, Le Mancq Fanny, Pochic Sophie, Revillard Anne, 2014, *Le plafond de verre dans les ministères*, Rapport remis à la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique.

Maruani Margaret et Meron Monique, 2012, *Un siècle de travail des femmes en France. 1901-2011*, Paris : La Découverte.

Maruani Margaret, 1989, « Statut social et modes d'emplois », *Revue française de sociologie*, vol. 30, n°1, p. 31-39.

Maruani Margaret, 2002, *Les mécomptes du chômage*, Paris : Bayard.

Maruani Margaret, Reynaud Emmanuèle, 1993, *Sociologie de l'emploi*, Paris : La Découverte.

Méhaut Philippe, 2015, compte rendu de Shildrick Tracy, Mac Donald Robert, Webster Colin and Garthwaite Kayleigh, 2013, *Poverty and Insecurity. Life in Low-Pay, No-Pay Britain*, Bristol : Policy, *Travail et emploi*, n° 142, p. 106-108.

Melnik Katia, 2010, « Les réformes dans la fonction publique : une revue de littérature économique internationale », *Document de travail, Centre d'études de l'emploi*.

Meurs Dominique, Audier Florence, 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 de l'État », *Revue française d'administration publique*, n°111, p. 547-566.

Meurs, Dominique (dir.), 2014, *Mesurer et analyser les écarts de rémunération entre les hommes et les femmes au sein de la fonction publique en France*, Rapport pour la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et le Défenseur des droits.

Michon François, 1981 « Sur le dualisme du marché du travail français : stratégies des entreprises, formes particulières d'emploi et emplois secondaires », *Document de travail SET-METIS*, Paris.

Milewski Françoise, 2004, « L'inégalité entre les femmes et les hommes dans la haute fonction publique », *Travail, genre et sociétés*, n° 12, p. 203 – 212.

Milewski Françoise, 2011, « La place des femmes dans la haute fonction publique : encore un effort à faire ! », *Lettre de l'OFCE*, n° 326.

Minni Claude, 2015, « Femmes et hommes sur le marché du travail. Les disparités se réduisent mais les emplois occupés restent très différents », *Dares analyses*, n°017.

Moniolle Carole, 1999, *Les agents non titulaires de la fonction publique de l'État*, Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence.

Moniolle Carole, 2010, « Droit de la fonction publique et gestion des ressources humaines : entre complémentarité et opposition », *Actualité juridique-fonction publique*, 2010, p. 234-240.

Moniolle Carole, 2014, « Évolution des modes de rémunérations dans la fonction publique de l'État : vers une nouvelle cohérence ? », *La Revue de l'Ires*, n°1, n° 80, p. 3-26.

Musselin Christine, 2003, « Marchés du travail internes versus marchés du travail externes », *Politiques et gestion l'enseignement supérieur*, vol. 15, n°3, p. 9-26.

Musselin Christine, 2005, *Le marché des universitaires. France-Allemagne-États-Unis*, PARIS : Presses de Sciences-po.

Narcy Mathieu, Lanfranchi Joseph, Meurs Dominique, 2009, « Les femmes ont-elles raison d'aller dans le public et l'associatif ? », in Ariane Pailhé et Anne Solaz (Eds), *Entre famille et travail : des arrangements de couple aux pratiques des employeurs*, Paris : La Découverte, p. .

Nicole-Drancourt Chantal, 1992, « L'idée de précarité revisitée », *Travail et emploi*, n° 52, p. 57-70.

Nizzoli Cristina, 2014, « Remettre les marges au centre. Réflexion autour des concepts utilisés pour l'étude des travailleurs précaires », *14èmes Journées internationales de sociologie du Travail*, Lille.

Nosbonne Christophe, 2013, « Le tournant managérial dans le secteur public européen : quelles conséquences sur l'action publique ? », *La nouvelle revue du travail*, n°2.

Oger Claire, 2008, *Le façonnage des élites de la République*, Paris : Presses de Sciences-Po.

Paradeise Catherine, 1984, « La marine marchande française : un marché du travail fermé ? », *Revue française de sociologie*, vol. 25, n°3, p. 352-375.

Paradeise Catherine, 1988, « Les professions comme marchés du travail fermés », *Sociologie et sociétés*, vol. 20, n°2, p. 9-21.

Parent Marie-Christine, Pouget Julien, Zaidman Catherine, 2004, « Mieux connaître l'emploi public », *Economie et statistique*, n°369-370.

Pénissat Etienne, 2012, « Publier des 'chiffres officiels' ou les contraintes bureaucratiques et politiques qui façonnent l'expertise d'État. Le cas des statistiques du ministère du travail », *Gouvernement et action publique*, n°4, p. 45-66.

Pénissat Etienne, 2013, « Quand les chiffres du chômage font 'scandale'. Les hauts fonctionnaires de la statistique publique et la politisation des statistiques », in Jean-Michel Eymeri-Douzans et Geert Bouckaert, *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruylant, GEAP et IISA, 2013, p. 411-436.

Petit Héloïse, 2002, *Fondements et dynamique de la segmentation du marché du travail. Une analyse sur données françaises*, thèse pour le doctorat en sciences économiques, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Petit Héloïse, 2003, « Les déterminants de la mise en oeuvre d'un mode de gestion de l'emploi », *Economie et statistique*, n°361, pp. 53-70.

Petit Héloïse, 2004, « Cambridge contre Cambridge : deux approches segmentationnistes face au tournant des années 1980 », *Economie et sociétés, série « Socio-économie du travail »*, vol. 38, n°1, p. 1-26.

Petitat André, 1994, « La profession infirmière, un siècle de mutations », in Pierre Aïach, Didier Fassin, *Les métiers de la santé. Enjeux de pouvoir et quête de légitimité*, Paris : Anthropos, p. 227-259.

Peyrin Aurélie, 2005, *Faire profession de la démocratisation culturelle. Travail, emploi et identité professionnelle des médiateurs de musées*, thèse pour le doctorat de sociologie, EHESS.

Peyrin Aurélie, 2007, « Les usages sociaux des emplois précaires dans les institutions culturelles. Le cas des médiateurs de musées », *Sociétés contemporaines*, n°67, pp. 7-26.

Peyrin Aurélie, 2008, « Démocratiser les musées. Une profession intellectuelle au féminin », *Travail, genre et sociétés*, n°19, pp. 65-85.

- Peyronie Henri, 1998, *Instituteurs : des maîtres aux professeurs d'école*, Paris : Presses universitaires de France.
- Pigeyre Frédérique, Sabatier Mareva, 2012, « Recruter les professeurs d'université : le cas du concours d'agrégation du supérieur en sciences de gestion », *Revue française d'administration publique*, n° 142, p. 399-418.
- Pignoni Marisa Theresa, 2016, « La syndicalisation en France - Des salariés deux fois plus syndiqués dans la fonction publique », *Dares analyses*, n°025.
- Piotet Françoise, 2002, « Conseiller financier à La Poste. Métier, Emploi, Fonction ou Grade ? », in Piotet Françoise, *La révolution des métiers*, Paris : PUF, p. 125-151.
- Pruvost Geneviève, 2007, « La dynamique des professions à l'épreuve de la féminisation : l'ascension atypique des femmes commissaires », *Sociologie du travail*, 49, p. 84-99.
- Rehfeld Udo, Vincent Catherine, 2004, « Négociateur dans les services publics: dimensions procédurales et stratégiques », *La Revue de l'Ires*, n°45, p. 10-31.
- Reynaud Emmanuèle et Reynaud Jean-Daniel, 1996, « La régulation des marchés internes du travail », *Revue française de sociologie*, vol. 37, n°3, p. 337-368.
- Reynaud Jean-Daniel, 1997, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Armand Colin.
- Rouban Luc, 2002, « Les hauts fonctionnaires sous la cinquième république : idées reçues et perspectives analytiques », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n°104, p. 657-676.
- Rouban Luc, 2009, « Le statut des fonctionnaires comme enjeu socio-historique », *Revue française d'administration publique*, n°132, p. 673-687.
- Rouban Luc, 2013, « Postface : L'emploi public face au nouvel ordre gestionnaire », *Formation emploi*, n° 121, p. 127-137.
- Ruiz Émilien, 2010, « Compter : l'invention de la statistique des fonctionnaires en France (années 1890 – 1930) », *Sociologie du Travail*, n°52(2), p. 212-233.
- Ruiz Émilien, 2013, *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, thèse pour le doctorat d'histoire, EHESS.
- Saglio Jean, 2003-a, « Rémunération et segmentation des marchés du travail », in de Terssac Gilbert, *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud*, Paris : La Découverte, p. 169-178.
- Saglio Jean, 2003-b, « Critères de rémunération et formes d'équité », *Communication au colloque Economie des conventions*.
- Saglio Jean, 2004-a, « Définir l'employeur public », *Communication au Colloque de l'Association des sociologues de langue française*, Tours, Juillet 2004.
- Saglio Jean 2004-b, « Les relations professionnelles dans les fonctions publiques françaises. Eléments d'analyse », *La Revue de l'IREs*, n°45, p. 33-53.
- Saglio Jean, 2006, « Les relations professionnelles face aux nouveaux rapports de subordination », in Petit Héloïse, Thévenot Nadine, *Les nouvelles frontières du travail subordonné*, Paris : La Découverte, p. 235-243.
- Saglio Jean, 2005, « Le droit à la carrière des officiers de la marine », *Revue française d'administration publique*, n°116, p. 639-650.

- Schnapper Dominique, 1989, « Rapport à l'emploi, protection sociale et statuts sociaux », *Revue française de sociologie*, vol. 30, n°1, p. 3-29.
- Schnapper Dominique, 1999, *La compréhension sociologique. Démarche de l'analyse typologique*, Paris, PUF.
- Sénigout Émilie, Duval Jonathan, 2015, « L'emploi dans la fonction publique en 2013. Hausse des effectifs dans les trois versants de la fonction publique », *Insee Première* n°1544.
- Singly François de, Thélot Claude, 1988, *Gens du privé, gens du public : la grande différence*, Paris : Dunod.
- Siwek-Pouydesseau Jeanne, 1976, « Les personnels non titulaires de l'État : évolution et explication du phénomène », in *Les agents non titulaires dans l'administration*, Institut français des sciences administratives, Paris : Editions Cujas.
- Siwek-Pouydesseau Jeanne, 2004, « Les relations de l'État-patron avec les syndicats de fonctionnaires », *Revue de l'IRES* n° 45, vol. 2, p. 55-73.
- Siwek-Pouydesseau Jeanne, 2010, « Les syndicats de la fonction publique et les réformes managériales depuis 2002 », *Revue française d'Administration publique*, n°132, p. 745-756.
- Siwek-Pouydesseau Jeanne, 2011, « Les femmes dans la petite et moyenne administration depuis 1946 », *Revue administrative*, n°384, p. 569-576.
- Suleiman Ezra, 1979, *Les élites en France. Grands corps et grandes écoles*, Paris : Seuil.
- Thomas Yves, 1995, *Histoire de l'administration*, Paris : La Découverte.
- Thuillier Guy et Tulard Jean, 1984, *Histoire de l'administration française*, Paris : PUF.
- Thuillier Guy, 1987, *La bureaucratie en France aux XIXe et XXe siècles*, Paris : Economica.
- Valette Aline, 2007, *Renouvellement de la segmentation des marchés du travail français et britannique ? Une approche par les salaires et la stabilité d'emploi*, thèse pour le doctorat de sciences économiques, Université de la Méditerranée.
- Veziat Nadège, 2011, « Fonctionnaires et contractuels en ascension : les conseillers financiers et les recompositions de la mobilité à La Poste », *Travail et emploi*, n°128, p. 41-54.
- Weller Jean-Marc, 1999, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris : Desclée de Brouwer.
- Weller Jean-Marc, 2006, « Le travail administratif des petits bureaucrates : enjeux et transformations » in : Dreyfus, Eymeri, *Science politique de l'administration*, Paris : Economica, p. 253-268.
- Wolikow Julien, 2010, « Fonctionnaires et salariés : différences, convergences », *L'Actualité juridique. Fonctions publiques*, n°4, p. 172-179.
- Zarifian Philippe, 2005, « Stratégie, réorganisations et compétences à La Poste », *La revue de l'Ires*, vol. 2, n°48, p. 71-100.

Table des encadrés

Encadré n°1. Les motifs de recours au contrat à durée déterminée dans le Code du travail	13
Encadré n°2. Une grille de lecture alternative : la fonction publique comme marché fermé.....	30
Encadré n°3. Le plan de titularisation, exercice périlleux pour les syndicats de fonctionnaires.....	50
Encadré n°4. Les spécificités du statut de la fonction publique territoriale	52
Encadré n°5. Le décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la Loi n°84-16 du 11 janvier 1984.....	54
Encadré n°6. Pour recruter moins d'agents non titulaires, il faut d'abord mieux recruter les fonctionnaires	58
Encadré n°7. L'impossible recensement des contrats à durée indéterminée dans les fonctions publiques	62
Encadré n°8. Un dispositif d'enquête exploitant les ressources en open access ..	66
Encadré n°9. Les aléas de l'administration en charge de la fonction publique sous la présidence de Nicolas Sarkozy.....	68
Encadré n°10. Des premiers recensements au système d'information sur les agents du service public.....	89
Encadré n°11. Les établissements publics des ministères	119
Encadré n°12. Histoire des femmes dans l'administration	125
Encadré n°13. La catégorie hiérarchique, une information à considérer avec précaution pour les agents non titulaires	129
Encadré n°14. Comme dans le privé, contrat court et temps partiel vont de concert	131
Encadré n°15. Une enquête qualitative dans les services statistiques ministériels	152
Encadré n°16. La place de l'emploi public dans les parcours d'insertion des jeunes	158
Encadré n°17. Le statut en héritage ou dans l'entourage	160

Table des figures

Figures

Figure n°1. Profils d'activité des agents non titulaires en 2003	
Figure n°2. Typologie des non-titulaires au 31 décembre 2000.....	
Figure n°3. Typologie des non-titulaires au 31 décembre 2002.....	
Figure n°4. Évolution des catégories et ruptures de séries statistiques	
Figure n°5. Une relecture dynamique du schéma de segmentation de l'emploi public.....	
Figure n°6. Bilan du plan Perben pour les populations administratives, techniques et ouvrières du ministère de l'Éducation nationale	
Figure n°7. Évolution des agents non titulaires parmi la population administrative technique ou ouvrière du ministère de l'Éducation nationale entre 1996 et 2001..	
Figure n°8. Cadre de gestion des contractuels au service statistique n°2	

Graphiques

Graphique n°1. Evolution des effectifs par statut dans les trois fonctions publiques, 1992-2014	108
Graphique n°2. Évolution de la part des agents non titulaires dans l'ensemble des agents des trois fonctions publiques, 1992-2014, en %	109
Graphique n°3. Évolution du ratio titulaires/non titulaires, par fonction publique, 2000-2014	110
Graphique n°4. Évolution de la part de non titulaires dans l'ensemble des agents, par fonction publique, 2000-2014, en %	111
Graphique n°5. Évolution du ratio titulaires/non titulaires, par fonction publique, 2000-2014	111
Graphique n°6. Évolution des abstractions « nombre de fonctionnaires » et « nombre d'auxiliaires » de l'État, 1914-1948	113

Graphique n°7. Évolution des abstractions « nombre de fonctionnaires » et « nombre d'agents non titulaires », 1946-1976	115
Graphique n°8. Évolution des abstractions « nombre de fonctionnaires » et « nombre d'agents non titulaires », 1980-2011	117
Graphique n°9. Évolution des effectifs titulaires et non titulaires des ministères et établissements publics de l'État depuis 1998	118
Graphique n°10. Évolution comparée des effectifs de l'État, par statut et type d'employeur depuis 1998, en base 100	119
Graphique n°11. Évolution du ratio titulaires / non titulaires dans la fonction publique de l'État depuis 1998	120
Graphique n°12. Distribution des agents par statut d'emploi dans les ministères et les établissements publics de l'État en 2011	122
Graphique n°13. Part des femmes par catégorie hiérarchique dans chaque fonction publique en 2014, en %	127
Graphique n°14. Part des femmes par statut dans chaque fonction publique en 2011 et 2014, en %	128
Graphique n°15. Part de femmes dans chaque catégorie hiérarchique, par statut et par fonction publique, en %	129
Graphique n°16. Répartition des agents titulaires et non titulaires de chaque fonction publique par catégorie hiérarchique en 2014, en %	130
Graphique n°17. Age moyen par sexe, statut et fonction publique en 2014	131
Graphique n°18. Devenir en 2011 des non titulaires présents en 2010 ayant changé de statut d'une année à l'autre	134
Graphique n°19. Devenir en 2011 des emplois aidés présents en 2010 ayant changé de statut d'une année à l'autre	135
Graphique n°20. Évolution du nombre d'agents non titulaires des ministères depuis 1980 et de l'État depuis 1990	140
Graphique n°21. Composition comparée du stock moyen d'agents des trois fonctions publiques sur deux ans avec les flux d'entrants, de sortants et d'entrants-sortants en 2013	141

Tableaux

Tableau n°1. Publications portant directement ou indirectement sur les agents non titulaires de la fonction publique	35
Tableau n°2. Exemples du travail de reformulation syndicale.....	70
Tableau n°3. Évolution du titre et des intitulés des chapitres du texte de l'accord entre la version projet du 31/12/2010 et la version signée le 31/03/2011.....	73
Tableau n°4. Effectifs de non titulaires en 2003 et 2007.....	93
Tableau n°5. Évolution des effectifs d'agents non titulaires de l'État en fonction des avatars de la typologie administrative	101

Tableau n°6. Ecart lié à la révision des séries sur les effectifs de l'année 1998 ..	103
Tableau n°7. Identification et dénombrement des agents des fonctions publiques selon le statut en 2011 (en milliers).....	104
Tableau n°8. Comparaison du nombre d'agents non titulaires en 2014 selon les deux définitions du glossaire des définitions statistiques de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique	106
Tableau n°9. Taux d'accroissement des agents des trois fonctions publiques par statut entre 1992 et 2014.....	107
Tableau n°10. Taux d'accroissement de la part d'agents non titulaires et du ratio fonctionnaires / titulaires dans les trois fonctions publiques entre 2000 et 2014	110
Tableau n°11. Bornes temporelles des séries statistiques publiées.....	112
Tableau n°12. Agents des établissements publics administratifs de l'État : distribution par statut d'emploi, par sexe et par catégorie hiérarchique en 2014	123
Tableau n°13. Ecarts d'âge moyen entre fonctionnaires et contractuels par fonction publique et par sexe, en 2014	130
Tableau n°14. Part des agents à temps partiel, par statut et par fonction publique	132
Tableau n°15. Part des agents ayant connu un changement de statut entre 2010 et 2011	134
Tableau n°16 Diversité des salaires à l'embauche sur des postes de statisticiens contractuels dans les ministères	166
Tableau n°17. Une typologie des parcours professionnels d'agents non titulaires de la fonction publique de l'État	224

Table des annexes

Annexe 1 : Sources et champs des données publiées

Annexe 2 : Un exercice de statistique fiction : évolution du ratio titulaires sur non titulaires des ministères sur 100 ans

Annexe 3 : Sources des graphiques du manuscrit (tableaux)

Annexe 4 : Corpus documentaire

Annexe 5 : Liste des entretiens réalisés en 2014 avec ré-interrogation partielle en 2016

Annexe 1. Sources et champs des données publiées

	Ruiz, 2013	Magaud, 1974	Siwek-Pouydesseau, 1976
Titre du tableau	Évaluation du volume des effectifs civils, 1914-1927 (Graphique I. 18, p. 357) Évolution « ajustée » des effectifs civils titulaires et non titulaires effectuant un service à temps complet, 1914-1948 (graphique II.22, p. 658)	Effectif des agents civils de l'État	Effectif réels des agents de l'État depuis 1914
Période couverte	1914-1948 (plusieurs séries discontinues)	1914-1967 (série discontinue)	1914-1973 (série discontinue)
Source	Journal officiel 1928 Bokanoswki 1921 Bokanoswki 1921 Bokanoswki 1922 Cahen-Salvador 1927 Journal officiel 1928 Enquête Insee 1931 Enquête Insee 1941 Enquête Finances Recensement général des agents des services publics Insee, 1947	Recensement de la fonction publique	Recensement des agents de l'État INSEE 1950 et 1967, sauf pour 1969 et 1973 : évaluations de la direction de la fonction publique, non compris les ouvriers non soumis au fonds spécial
Champ		Service effectué en métropole uniquement	1914-1947 : métropole et services à l'étranger ; 1950-1969 : quel que soit le lieu de fonction. 1914-1927 : hors chemins de fer
Catégories	Titulaires, auxiliaires, ouvriers	Titulaires, non-titulaires, ouvriers	Titulaires, non-titulaires, ouvriers

Annexe 2. Un exercice de statistique fiction : évolution du ratio titulaires sur non titulaires des ministères sur 100 ans

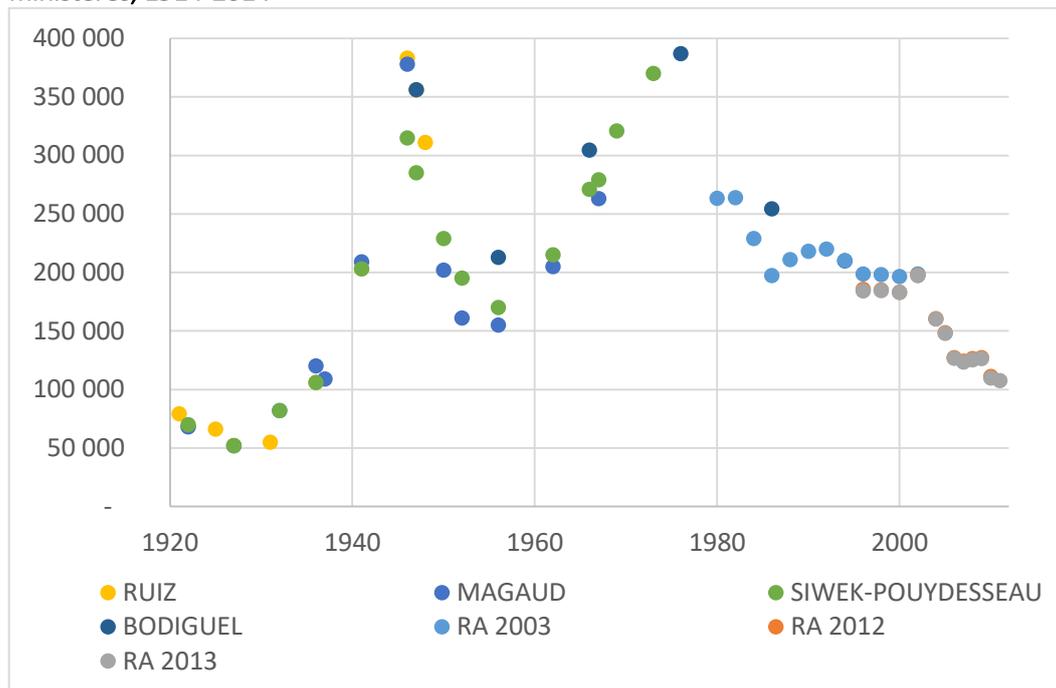
La reconstitution de l'évolution du nombre d'agents titulaires et non-titulaires sur un siècle (1914-2014) s'appuie sur l'analyse de documents présentant des tableaux de données déjà traités par d'autres. Pour cela, j'ai compilé, confronté et discuté plusieurs sources de données chiffrées sur les agents non titulaires, qu'il s'agisse de données publiées par des chercheurs en sciences sociales ou par les agents de la statistique publique.

- La thèse d'Émilien Ruiz (2013), et les articles qui en sont tirés (2010, 2015) ;
- L'article de Jacques Magaud (1974) ;
- Le texte de Jeanne Siwek-Pouydesseau (1976) ;
- L'article de Jean-Luc Bodiguel (1999) ;
- Les rapports annuels sur l'état de la fonction publique publiés par la Documentation française entre 2000 et 2015 (ces sources sont présentées en détail dans la deuxième partie, chapitres 3 et 4).

La reconstitution d'une série aussi longue, construite à partir de sources aussi disparates et inégalement documentées, n'est bien sûr pas sans poser de nombreux problèmes de cohérence dans les catégories statistiques et en particulier le champ des données : avant 1973, on n'est jamais certain que le recensement porte sur le champ des seuls ministères (généralement civils, mais pas toujours) ou s'il inclut les établissements publics administratifs, voire même La Poste et France Télécom, dont les fonctionnaires ont longtemps été inclus dans les effectifs de l'État. Les graphiques qui suivent ne représentent donc pas l'évolution du « vrai » nombre d'agents non titulaires de l'État, mais « la reconstruction quantitative de l'évolution de la perception [de leur] nombre » (Ruiz, 2015, p. 137). Il s'agit bien d'un exercice de statistique fiction, et les interprétations proposées sont donc prudentes.

Pour autant, les deux graphiques qui suivent apportent une vision inédite du phénomène. Si on fait abstraction de l'année 1914, qui apparaît comme une exception de taille, avec presque 37 titulaires pour un non titulaire, le ratio reste compris entre un maximum de 7,9 fonctionnaires pour un non titulaire et un minimum de 1,5. Les valeurs les plus élevées du ratio sont observées en 1927, puis à nouveau en 1986 et en 1994. Les valeurs les plus faibles sont observées entre 1936 et 1976.

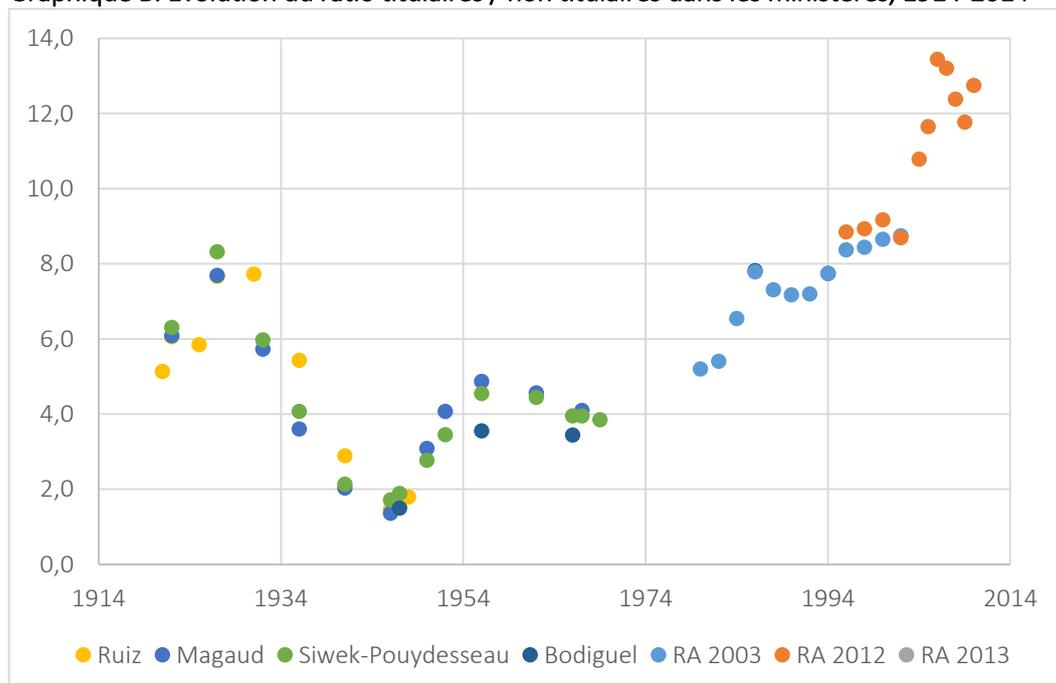
Graphique A. Évolution de l'abstraction « nombre d'agents non titulaires » dans les ministères, 1914-2014



Sources : Émilien Ruiz (2013), Jacques Magaud (1974) et Jeanne Siwek-Pouydesseau (1976), Jean-Luc Bodiguel (1999), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2003, 2012 (avant le changement de nomenclature de 2013) et 2016.

Champ : ministères.

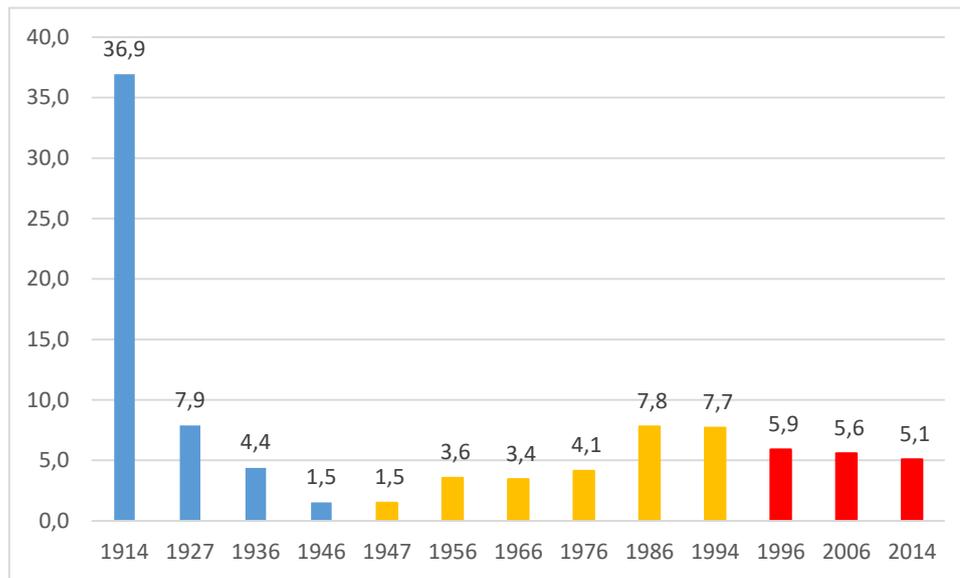
Graphique B. Évolution du ratio titulaires / non titulaires dans les ministères, 1914-2014



Sources : Émilien Ruiz (2013), Jacques Magaud (1974) et Jeanne Siwek-Pouydesseau (1976), Jean-Luc Bodiguel (1999), Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2003, 2012 (avant le changement de nomenclature de 2013) et 2016.

Champ : ministères.

Graphique C. Évolution du ratio titulaires / non titulaires dans les ministères, 1914-2014 (synthèse)



Sources :

En bleu : moyenne des chiffres cités par Émilien Ruiz (2013), Jacques Magaud (1974) et Jeanne Siwek-Pouydesseau (1976) pour une même date

En jaune : chiffres cités par Jean-Luc Bodiguel (1999)

En rouge : moyenne des chiffres publiés dans le Rapport annuel selon des définitions changeantes, pour une même date

Annexe 3. Sources des graphiques du manuscrit (tableaux)

Source du Graphique n°1. Evolution des effectifs par statut dans les trois fonctions publiques, 1992-2014

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005
Titulaires	3 194 014	3 274 892	3 363 796	3 421 063	3 518 597	3 655 548	3 732 128	3 798 056	3 847 739
Non titulaires	614 897	634 574	620 664	645 485	673 166	722 702	742 327	737 345	747 728
Militaires	300 379	295 701	300 779	321 956	321 338	324 774	326 197	349 031	352 377
Autres catégories et statuts	221 109	219 245	220 038	213 872	208 452	205 606	205 593	217 756	206 366
Total	4 330 399	4 424 412	4 505 277	4 602 376	4 721 553	4 908 630	5 006 245	5 102 188	5 154 210
Titulaires (SR)					3 465 861	3 604 030		3 760 529	3 807 580
Contractuels (SR)					689 841	742 327		745 627	752 997
Militaires (SR)					316 228	319 611		344 062	347 478
Autres (SR)					359 056	369 346		369 125	365 913
Total (SR)					4 830 986	5 035 314		5 219 343	5 273 968

En jaune, source : rapport annuel 2004-2005. L'effectif des agents non titulaires est calculé en faisant la moyenne des catégories "non titulaires sur crédits de remplacement" et "non titulaires". L'effectif des "autres catégories et statuts regroupe les ouvriers d'Etat, assistantes maternelles et médecins/praticiens hospitaliers.

En vert, source : rapport annuel 2007-2008

En gris, source : rapport annuel 2013

En orange, source : rapport annuel 2015

En bleu, source : rapport annuel 2016

Suite du tableau p. suivante

Suite du tableau source du Graphique n°1

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Titulaires	3 869 081								
Non titulaires	747 327								
Militaires	353 706								
Autres catégories et statuts	200 693								
Total	5 170 807								
Titulaires (SR)	3 809 480	3 827 450	3 818 891	3 820 580	3 815 720	3 786 576	3 798 414	3 818 565	3 844 250
Contractuels (SR)	790 230	824 465	854 308	884 802	889 647	901 549	914 126	931 950	942 629
Militaires (SR)	347 486	344 941	334 899	327 005	322 276	318 292	313 228	309 800	303 392
Autres (SR)	369 408	367 397	355 820	353 619	352 006	352 357	355 728	356 625	358 050
Total (SR)	5 316 604	5 364 253	5 363 919	5 386 006	5 379 649	5 358 773	5 381 496	5 416 940	5 448 321

En jaune, source : rapport annuel 2004-2005. L'effectif des agents non titulaires est calculé en faisant la moyenne des catégories "non titulaires sur crédits de remplacement" et "non titulaires". L'effectif des "autres catégories et statuts regroupe les ouvriers d'Etat, assistantes maternelles et médecins/praticiens hospitaliers.

En vert, source : rapport annuel 2007-2008

En gris, source : rapport annuel 2013

En orange, source : rapport annuel 2015

En bleu, source : rapport annuel 2016

Source du Graphique n°2. Évolution de la part des agents non titulaires dans l'ensemble des agents des trois fonctions publiques, 1992-2014, en %

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
% NT (avant 2013)	14,2	14,3	13,8	14,0	14,3	14,7	14,8	14,5	14,5	14,5								
% NT (après 2013)					14,3	14,7		14,3	14,3	14,9	15,4	15,9	16,4	16,5	16,8	17,0	17,2	17,3

En jaune, source : rapport annuel 2004-2005. L'effectif des agents non titulaires est calculé en faisant la moyenne des catégories "non titulaires sur crédits de remplacement" et "non titulaires". L'effectif des "autres catégories et statuts regroupe les ouvriers d'Etat, assistantes maternelles et médecins/praticiens hospitaliers.

En vert, source : rapport annuel 2007-2008

En gris, source : rapport annuel 2013

En orange, source : rapport annuel 2015

En bleu, source : rapport annuel 2016

Sources à partir de 2013 : FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole et DOM (hors COM et étranger).

Source du Graphique n°3. Évolution du ratio titulaires/non titulaires, par fonction publique, 2000-2014

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ratio TIT/NT (avant 2013)	5,2	5,2	5,4	5,3	5,2	5,1	5,0	5,2	5,1	5,2								
ratio TIT/NT (après 2013)					5,0	4,9		5,0	5,1	4,8	4,6	4,5	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1	4,1

En jaune, source : rapport annuel 2004-2005. L'effectif des agents non titulaires est calculé en faisant la moyenne des catégories "non titulaires sur crédits de remplacement" et "non titulaires". L'effectif des "autres catégories et statuts regroupe les ouvriers d'Etat, assistantes maternelles et médecins/praticiens hospitaliers.

En vert, source : rapport annuel 2007-2008

En gris, source : rapport annuel 2013

En orange, source : rapport annuel 2015

En bleu, source : rapport annuel 2016

Sources à partir de 2013 : FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole et DOM (hors COM et étranger).

Source du Graphique n°4. Évolution de la part de non titulaires dans l'ensemble des agents, par fonction publique, 2000-2014, en %

	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FPE	11,7	12,5	11,3	11,4	11,8	12,4	13,3	14,7	15,0	14,5	13,1	15,5	15,7
FPT	20,1	19,8	19,9	19,6	20,4	20,2	19,7	19,2	18,8	19,7	19,8	19,3	19,2
FPH	13,1	13,4	13,7	13,5	14,1	14,9	15,9	15,9	16,2	17,2	17,0	17,2	17,5
Ensemble	14,3	14,7	14,3	14,3	14,9	15,4	15,9	16,4	16,5	16,8	17,0	17,2	17,3

En gris, source : rapport annuel 2013

En orange, source : rapport annuel 2015

En bleu, source : rapport annuel 2016

Sources : FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole et DOM (hors COM et étranger).

Source du Graphique n°5. Évolution du ratio titulaires/non titulaires, par fonction publique, 2000-2014

	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
FPE	5,8	5,4	6,0	5,9	5,7	5,4	4,9	4,4	4,3	4,5	4,4	4,1	4,1
FPT	3,7	3,8	3,8	3,9	3,7	3,8	3,9	4,1	4,2	3,9	3,9	4,0	4,0
FPH	5,9	5,7	5,6	5,7	5,4	5,1	4,7	4,7	4,6	4,3	4,3	4,2	4,1
Ensemble	5,0	4,9	5,0	5,1	4,8	4,6	4,5	4,3	4,3	4,2	4,2	4,1	4,1

En gris, source : rapport annuel 2013

En orange, source : rapport annuel 2015

En bleu, source : rapport annuel 2016

Sources : FGE, Colter, DADS, SIASP, Insee; enquêtes SAE, Drees. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : emplois principaux, tous statuts. Hors bénéficiaires de contrats aidés. France entière = Métropole et DOM (hors COM et étranger).

Source du Graphique n°6. Évolution des abstractions « nombre de fonctionnaires » et « nombre d'auxiliaires » de l'État, 1914-1948

	SERIE TITULAIRES			SERIE NON TITULAIRES		
	Ruiz	Magaud	Siwek-Pouydesseau	RA 2013	Magaud	Siwek-Pouydesseau
1914	365 979					
1914	351 961	367 000	392 000	10 078	10 000	10 000
1915						
1916						
1917						
1918						
1919						
1920						
1921	407 279			79 239		
1922	413 331	414 000	442 000	68 187	68 000	70 000
1923						
1924						
1925	386 000			66 000		
1926						
1927	400 156	400 000	433 000	52 162	52 000	52 000
1928						
1929						
1930						
1931	425 000			55 000		
1932		470 000	490 000		82 000	82 000
1933						
1934						
1935						
1936	576 000	433 000	432 000	106 000	120 000	106 000
1937		440 000			109 000	
1938						
1939						
1940						
1941	587 000	426 000	434 000	203 000	209 000	203 000
1942						
1943						
1944						
1945						
1946	565 000	515 000	542 000	383 000	378 000	315 000
1947	564 000		540 000	356 000		285 000
1948	559 000			311 000		

Source du Graphique n°7. Évolution des abstractions « nombre de fonctionnaires » et « nombre d'agents non titulaires », 1946-1976

	SERIE TITULAIRES			SERIE NON TITULAIRES		
	Magaud	Siwek-Pouydesseau	Bodiguel	Magaud	Siwek-Pouydesseau	Bodiguel
1946	515 000	542 000		378 000	315 000	
1947		540 000	534 044		285 000	356 143
1948						
1949						
1950	624 000	636 000		202 000	229 000	
1951						
1952	656 000	674 000		161 000	195 000	
1953						
1954						
1955						
1956	756 000	774 000	756 880	155 000	170 000	212 948
1957						
1958						
1959						
1960						
1961						
1962	936 000	956 000		205 000	215 000	
1963						
1964						
1965						
1966		1 073 000	1 049 597		271 000	304 560
1967	1 078 000	1 103 000		263 000	279 000	
1968						
1969		1 238 000			321 000	
1970						
1971						
1972						
1973					370 000	
1974						
1975			1 598 238			386 800

Source du Graphique n°8. Évolution des abstractions « nombre de fonctionnaires » et « nombre d'agents non titulaires », 1980-2011

	SERIE TITULAIRES		SERIE NON TITULAIRES		
	RA 2003	RA 2012	RA 2003	RA 2012	RA 2013
1980	1 369 595		263 207		
1981					
1982	1 428 691		263 995		
1983					
1984	1 499 040		228 828		
1985					
1986	1 537 466		197 423		
1987					
1988	1 541 971		210 969		
1989					
1990	1 564 439		218 002		
1991					
1992	1 584 997		219 960		
1993					
1994	1 626 776		210 019		
1995					
1996	1 661 941	1 643 243	198 538	185 595	184 260
1997					
1998	1 672 592	1 653 469	198 074	184 972	184 600
1999					
2000	1 699 463	1 680 257	196 420	183 085	182 713
2001					
2002	1 738 470	1 719 283	198 780	197 622	197 250
2003					
2004		1 731 507		160 494	160 122
2005		1 729 755		148 372	147 920
2006		1 711 407		127 293	126 602
2007		1 640 372		124 145	123 517
2008		1 564 157		126 252	125 293
2009		1 497 249		127 161	126 354
2010		1 417 311		111 145	109 670
2011		1 362 864			107 637

Source du Graphique n°9. Évolution des effectifs titulaires et non titulaires des ministères et établissements publics de l'État depuis 1998

	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007
Titulaires Ministères	1 653 469	1 680 257	1 719 283	1 731 507	1 729 755	1 711 407	1 640 372
Non titulaires Ministères	184 600	182 713	197 250	160 122	147 920	126 602	123 517
Titulaires EPA	81 995	77 164	78 609	84 387	76 824	77 979	93 514
Non-titulaires EPA	154 458	117 528	132 158	137 853	153 719	157 334	196 939
Ensemble des titulaires Etat	1 719 590	1 749 261	1 789 523	1 807 470	1 806 579	1 789 386	1 725 306
Ensemble des non titulaires Etat	339 058	301 322	331 034	299 563	303 643	312 892	321 305

Sources : source fichier général des agents de l'État pour l'édition 2005-2006 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, système d'information sur les agents du service public pour l'édition 2013.

Suite du tableau source du graphique n°9

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Titulaires Ministères	1 564 157	1 497 249	1 417 311	1 362 864	1 338 397	1 323 573	1 329 410
Non titulaires Ministères	125 293	126 354	109 670	107 637	106 028	121 949	108 624
Titulaires EPA	90 601	105 409	164 647	188 899	200 487	205 877	208 474
Non-titulaires EPA	207 249	232 213	252 322	240 283	258 447	248 467	267 028
Ensemble des titulaires Etat	1 646 043	1 602 658	1 581 957	1 551 763	1 538 853	1 529 400	1 537 900
Ensemble des non titulaires Etat	333 893	364 903	369 202	347 920	351 759	385 530	375 652

Sources : source fichier général des agents de l'État pour l'édition 2005-2006 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, système d'information sur les agents du service public pour l'édition 2013.

Source du Graphique n°10. Évolution comparée des effectifs de l'État, par statut et type d'employeur depuis 1998, en base 100

	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Titulaires Ministères	-	2%	4%	5%	5%	4%	-1%	-5%	-9%	-14%	-18%	-19%	-20%	-20%
Non titulaires Ministères	-	-1%	7%	-13%	-20%	-31%	-33%	-32%	-32%	-41%	-42%	-43%	-34%	-41%
Titulaires EPA	-	-6%	-4%	3%	-6%	-5%	14%	10%	29%	101%	130%	145%	151%	154%
Non-titulaires EPA	-	-24%	-14%	-11%	0%	2%	28%	34%	50%	63%	56%	67%	61%	73%
Titulaires FPE	-	2%	4%	5%	5%	4%	0%	-4%	-7%	-8%	-10%	-11%	-11%	-11%
Non titulaires FPE	-	-11%	-2%	-12%	-10%	-8%	-5%	-2%	8%	9%	3%	4%	14%	11%

Sources : source fichier général des agents de l'État pour l'édition 2005-2006 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, système d'information sur les agents du service public pour l'édition 2013.

Source du Graphique n°11. Évolution du ratio titulaires / non titulaires dans la fonction publique de l'État depuis 1998

	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Ministères	9,0	9,2	8,7	10,8	11,7	13,5	13,3	12,5	11,8	12,9	12,7	12,6	10,9	12,2
EPA	0,5	0,7	0,6	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8
Etat	5,1	5,8	5,4	6,0	5,9	5,7	5,4	4,9	4,4	4,3	4,5	4,4	4,0	4,1

Sources : source fichier général des agents de l'État pour l'édition 2005-2006 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, système d'information sur les agents du service public pour l'édition 2013.

Source du Graphique n°12. Distribution des agents par statut d'emploi dans les ministères et les établissements publics de l'État en 2011

	Titulaires	Militaires	Non-titulaires	Autres catégories et statuts	Contrats aidés	Total
Ministères	69	16	5	9	0	100,0
EPA	38	0	48	0	13	100,0
Etat	63	13	14	7	3	100,0

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : emplois principaux, tous statuts et situations d'emploi, y compris bénéficiaires de contrats aidés. France entière (hors COM et étranger).

Source du Graphique n°13. Part des femmes par catégorie hiérarchique dans chaque fonction publique en 2014, en %

Statut	A+	A	B	C
FPE (civils)	38	63	36	47
FPT	52	61	63	61
FPH	46	74	83	78
3FP	40	64	56	63

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP - département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Source du Graphique n°14. Part des femmes par statut dans chaque fonction publique en 2011 et 2014, en %

	Statut	2011	2014
FPE	Fonctionnaires	59	60
	Contractuels	60	60
	Total civil	54	54
FPT	Fonctionnaires	58	59
	Contractuels	67	68
	Total	61	61
FPH	Fonctionnaires	81	81
	Contractuels	79	78
	Total	77	78
3 FP	Fonctionnaires	63	63
	Contractuels	67	68
	Total civils	61	61

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP - département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Source du Graphique n°15. Part de femmes dans chaque catégorie hiérarchique, par statut et par fonction publique, en %

	Statut	A+	A	B	C	Indéterminée	Total	Total hors enseignants
FPE	Fonctionnaires	38	63	47	64	51	60	53
	Contractuels	31	49	63	71	57	60	62
FPT	Fonctionnaires	50	63	64	57	70	59	59
	Contractuels	56	58	60	71	67	68	68
FPH	Fonctionnaires	47	85	84	78	63	81	81
	Contractuels	39	80	77	78	72	78	78

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP - département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Source du Graphique n°16. Répartition des agents titulaires et non titulaires de chaque fonction publique par catégorie hiérarchique en 2014, en %

	A	B	C	Ind	Total
Titulaire FPE	65,2	19,1	15,6	0,1	100
Non titulaire FPE	33,1	30,9	29,4	6,6	100
Titulaire FPT	9,2	14,6	76,2	0,1	100
Non titulaire FPT	11,5	15,7	69,8	3,0	100
Titulaire FPH	25,0	23,3	51,8	0,0	100
Non titulaire FPE	20,5	17,1	62,4	0,0	100
Titulaire 3FP	35,1	18,3	46,6	0,1	100
Non titulaire 3FP	22,1	22,1	52,1	3,8	100

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP - département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Note : La qualité de la catégorie hiérarchique doit faire l'objet d'améliorations dans Siasp, en particulier pour les contractuels.

Source du Graphique n°17. Age moyen par sexe, statut et fonction publique en 2014

		Hommes	Femmes	Ensemble
FPE	Fonctionnaires	45,1	44,2	44,6
	Contractuels	37,0	38,7	38,0
FPT	Fonctionnaires	45,7	46,1	46,0
	Contractuels	38,6	38,8	38,7
FPH	Fonctionnaires	44,8	42,8	43,2
	contractuels	36,4	34,5	34,9

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP - département des études, des statistiques et des systèmes d'information.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Source du Graphique n°18. Devenir en 2011 des non titulaires présents en 2010 ayant changé de statut d'une année à l'autre

Non titulaires en 2010	Titulaires	Militaires	Autres catégories et statuts	Contrats aidés	Total
FPE	40,5	0,7	5,7	53,1	100,0
FPT	81,9	0,9	5,9	11,4	100,0
FPH	94,5	0,3	1,5	3,7	100,0
3FP	70,6	0,7	4,6	24,1	100,0

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ: salariés des trois versants de la fonction publique présents dans un emploi principal en 2010 et en 2011 (avec identifiant (NIR) valide), tous statuts et situations d'emploi, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

Source du Graphique n°19. Devenir en 2011 des emplois aidés présents en 2010 ayant changé de statut d'une année à l'autre

Bénéficiaires de contrats aidés en 2010	Titulaires	Militaires	Non-titulaires	Autres catégories et statuts	Total
FPE	6,8	0,3	91,5	1,4	100,0
FPT	24,6	0,3	74,0	1,0	100,0
FPH	4,0	0,1	95,7	0,2	100,0
3FP	15,7	0,3	83,1	0,9	100,0

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ: salariés des trois versants de la fonction publique présents dans un emploi principal en 2010 et en 2011 (avec identifiant (NIR) valide), tous statuts et situations d'emploi, y compris bénéficiaires de contrats aidés.

Source du Graphique n°20. Évolution du nombre d'agents non titulaires des ministères depuis 1980 et de l'État depuis 1990

	RA 2003 (min)	RA 2012 (min)	RA 2013 (min)	RA 2003-2009 (Etat)
1980	263 207			
1981				
1982	263 995			
1983				
1984	228 828			
1985				
1986	197 423			
1987				
1988	210 969			
1989				
1990	218 002			293 822
1991				
1992	219 960			297 468
1993				
1994	210 019			297 468
1995				
1996	198 538	185 595	184 260	294 316
1997				
1998	198 074	184 972	184 600	289 807
1999				
2000	196 420	183 085	182 713	295 806
2001				
2002	198 780	197 622	197 250	325 518
2003				
2004		160 494	160 122	294 047
2005		148 372	147 920	298 182
2006		127 293	126 602	307 841
2007		124 145	123 517	316 174
2008		126 252	125 293	328 895
2009		127 161	126 354	359 374
2010		111 145	109 670	363 467
2011			107 637	347 900
2012				351 759

Source du Graphique n°21. Composition comparée du stock moyen d'agents des trois fonctions publiques sur deux ans avec les flux d'entrants, de sortants et d'entrants-sortants en 2013

	Nombre moyen des postes principaux finaux entre les 31 décembre 2012 et 2013	entrants au 31/12	sortants au 31/12	entrants-sortants en 2013
Fonctionnaires	3 807 798	78 132	152 787	3 676
Contractuels	912 508	263 797	164 249	190 938
Autres catégories et statuts	355 199	33 367	29 795	4 791
Emplois aidés	159 188	114 940	56 461	11 748

Source : SIASP, Insee. Traitement DGAFP, département des études et des statistiques.

Champ : emplois principaux, tous statuts y compris contrats aidés, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors militaires et NIR fictifs.

Annexe 4. Corpus documentaire

Le corpus documentaire mobilisé dans le chapitre 2 se décompose en trois sous-corpus : corpus législatif et réglementaire, corpus administratif et corpus syndical. Le premier est constitué de documents publics, le deuxième et le troisième de documents rendus publics et mis en ligne par trois organisations syndicales.

Corpus législatif et réglementaire

Principaux textes et législatifs marquant l'édification d'une régulation des contractuels dans les fonctions publiques et la fonction publique de l'État depuis 1983

Référence du texte	Champ d'application
Loi n°83-481 du 11 juin 1983 définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'État et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non titulaires occupant de tels emplois.	Fonction publique de l'État
Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, titre Ier du statut général des fonctionnaires	Trois fonctions publiques
Loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, titre II du statut général des fonctionnaires	Fonction publique de l'État
Décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État	Fonction publique de l'État
Loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996 relative à l'emploi dans la fonction publique et à diverses mesures d'ordre statutaire	Trois fonctions publiques
Loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique	Trois fonctions publiques
Décret n°2007-338 du 12 mars 2002 portant modification du décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État.	Fonction publique de l'État
Loi n°2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique	Trois fonctions publiques
Circulaire du 19 novembre 2009 relative aux modalités d'application de la Loi n°2009-972 du 3 août 2009	Trois fonctions publiques
Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique	Trois fonctions publiques
Circulaire n° 2012-01 du 3 janvier 2012 relative à l'indemnisation du chômage des agents du secteur public (DGEFP/DGAFP/DGCL/DGOS/Direction du budget)	Trois fonctions publiques

Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique	Trois fonctions publiques
Décret n°2012-631 du 3 mai 2012 relatif aux conditions d'éligibilité des candidats aux recrutements réservés pour l'accès aux corps de fonctionnaires de l'État des catégories A, B et C et fixant les conditions générales d'organisation de ces recrutements	Fonction publique de l'État
Circulaire du 26 juillet 2012 relative à la mise en œuvre du dispositif d'accès à l'emploi titulaire dans la fonction publique de l'État prévu à l'article 1 de la Loi n°2012-347 (ministre de la réforme de l'État, de la décentralisation et de la fonction publique)	Fonction publique de l'État
Décret n°2012-1293 du 22 novembre 2012 pris pour l'application du chapitre II du titre Ier de la Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique	Trois fonctions publiques
Circulaire du 28 février 2013, consacrée à la transformation des contrats de travail à durée déterminée en contrats de travail à durée indéterminée des agents contractuels de l'État et de ses établissements publics (ministre de l'économie et des finances, ministre de la réforme de l'État, décentralisation et fonction publique, ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances)	Fonction publique de l'État
Circulaire du 22 juillet 2013, consacrée aux cas de recours au contrat dans la fonction publique de l'État (ministre de la réforme de l'État, décentralisation et fonction publique)	Fonction publique de l'État
Décret n° 2014-364 du 21 mars 2014 modifiant le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents non titulaires de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État	Trois fonctions publiques
Décret n°2014-1318 du 3 novembre 2014 modifiant le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État pris pour l'application de l'article 7 de la Loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État	Fonction publique de l'État

Corpus administratif

1. « Note au cabinet chargé de la fonction publique », DGAFP (bureau du statut général et du dialogue social), 28/01/2009
2. Support visuel de présentation au groupe de travail agents non-titulaires : « état des lieux et orientations pour améliorer leur gestion », DGAFP / Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique 29/05/2009
3. « État des lieux agents non-titulaires (document provisoire) », DGAFP/Ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, 12/2009
4. « Situation des agents non-titulaires dans la fonction publique : constats et perspectives d'évolution », support visuel de présentation, Ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique, 22/06/2010
5. « Bilan de l'enquête interministérielle 2010 : agents contractuels de droit public de l'État et des établissements publics administratifs », Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 11/06/2010
6. Lettre de Georges Tron aux fédérations représentatives des fonctionnaires 18/10/2010
7. Textes provisoires et final de l'accord
 - a. « Orientations pour la modernisation des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique », 30/12/2010
 - b. « Protocole d'accord portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique », 31/03/2011

Corpus syndical

8. Communiqué de presse, CGT, 27/01/2010
9. Communiqué de presse, FSU, 28/01/2010
10. Compte-rendu de la rencontre avec le ministre, FSU, 18/03/2010
11. Compte-rendu de la rencontre avec le ministre, CGT, 22/06/2010
12. Compte-rendu de la rencontre avec le ministre, FSU, 22/06/2010
13. Tract / pétition CGT, 22/06/2010
14. Communiqué de presse, CGT, 23/06/2010
15. Déclaration commune aux huit fédérations de fonctionnaires, 24/09/2010
16. Lettre commune aux huit fédérations de fonctionnaires, 30/09/2010
17. Pétition, CGT, 19/10/2010
18. Compte-rendu, FSU, 9/09/2010
19. Compte-rendu, FSU, 11/11/2010
20. Tract intersyndical CGT, FSU et Solidaires, 2/12/2010
21. Communiqué de presse, CGT, 2/01/2011
22. Communiqué de presse, Solidaires, 4/01/2011
23. Compte-rendu, FSU, 11/01/2011
24. Lettre commune à sept fédérations de fonctionnaires (sans FO), 11/01/2011
25. Communiqué de presse, CGT, 18/01/2011

26. Communiqué de presse, CGT, 28/01/2011
27. Communiqué de presse, Solidaires, 31/01/2011
28. Document d'analyse des propositions du gouvernement, Solidaires, 02/2011
29. Tract, CGT, 02/2011
30. Lettre au ministre, Solidaires, 8/02/2011
31. Communiqué de presse, Solidaires, 22/02/2011
32. Lettre au ministre, Solidaires, 22/02/2011
33. Communiqué de presse, Solidaires, 7/03/2011
34. Déclaration liminaire de la réunion conclusive, Solidaires, 7/03/2011
35. Communiqué de presse, CGT, 11/03/2011
36. Document / analyse du protocole final, Solidaires, 15/03/2011
37. Déclaration liminaire, CGT, 31/03/2011
38. Déclaration liminaire Solidaires, 14/6/2011

Annexe 5. Liste des entretiens réalisés en 2014 avec ré-interrogation partielle en 2016

Anonymat	Sexe	Tranche d'âge	Niveau diplôme	Situation familiale	Expérience dans fonction publique	Type de contrat	Affectation au moment	Syndicalisation
						au moment de l'enquête	de l'enquête	
Mme H	F	<30	Bac+5	Célibataire	<5 ans	CDD 3 ans	Administration centrale	non
Mme C	F	30<39	Bac+5	Couple avec enfants	>5 ans	CDD 3 ans	Service déconcentré	NR
Mr E	H	30<39	Docteur	Couple avec enfants	>5 ans	CDI depuis 2013	Administration centrale	oui
Mr G	H	30<39	Bac+5 (Ecole)	Couple avec enfants	>10 ans	CDI depuis 2010	Administration centrale	non
Mr I	H	30<39	Bac+5, thèse en cours	Couple avec enfants	<5 ans	CDD 3 ans	EP territorial	non
Mme J	F	30<39	Bac+5 (Ecole)	Couple avec enfants	<10 ans	CDI depuis 2011	Administration centrale	oui
Mme L	F	30<39	Bac+5	Couple avec enfants	<5 ans	CDI	Association	non
Mr M	H	30<39	Bac+5	Couple avec enfants	<10 ans	CDI 2012	Administration centrale	non
Mme O	F	30<39	Bac+5	Célibataire	<10 ans	CDI 2015	Administration centrale	non
Mme S	F	30<39	Bac+5	Couple sans enfants	<5 ans	CDD	Administration centrale	non
Mme T	F	30<39	Docteur	Couple avec enfants	<5 ans	CDD	EP État	non
Mme D	F	40<50	Bac+5	Couple avec enfants	>10 ans	CDI depuis 2007	Service déconcentré	NR
Mme K	F	40<50	Docteur	Célibataire	<5 ans	CDD	Collectivité territoriale	non
Mme N	F	40<50	Bac+5	Couple avec enfants	<10 ans	CDI 2015	Administration centrale	oui
Mme A	F	>=50	NR	Couple avec enfants	>20 ans	CDI	Service déconcentré	non
Mme B	F	>=50	Docteur	Seule avec enfants	>10 ans	CDI depuis 2006	Service déconcentré	oui
Mr F	H	>=50	Docteur	NR	>20 ans	CDI depuis 2005	Administration centrale	oui
Mme P	F	>=50	NR	Célibataire	>20 ans	CDI	Administration centrale	non
Mr Q	H	>=50	NR	Célibataire	>10 ans	Titularisé (Sapin)	Administration centrale	non
Mme R	F	>=50	NR	Couple avec enfants	>20 ans	CDI	Administration centrale	oui

Table des matières

Remerciements	5
Préambule : Des précaires dans la fonction publique ? Genèse d'un questionnement sur des travailleurs invisibles	9
Introduction.....	11
Première partie : Des formes particulières d'emploi au cœur d'un système statutaire.....	21
1. L'emploi public atypique comme impensé sociologique ?.....	25
1.1.La sociologie de l'action publique et de la fonction publique occulte les questions d'emploi	25
1.1.1.Les réformes de l'État au cœur de la sociologie de l'action publique	25
1.1.2.Une sociographie des groupes professionnels qui composent le secteur public	27
1.1.3.Une lecture persistante : la fonction publique comme idéal-type du marché interne	29
1.2. Le silence des sciences sociales sur les formes particulières d'emploi dans la fonction publique	31
1.3. Précaires contre statutaires : une production scientifique éparse en sciences sociales depuis les années 1970.....	33
1.3.1. Les non titulaires de la fonction publique, objets de rares recherches dans des disciplines éparées . 34 1974-1999 : l'emploi non titulaire comme conséquence de la rigidification des rapports sociaux entre l'État employeur et les syndicats de fonctionnaires.....	36
2005-2015 : quatre regards sociologiques sur la précarité dans la fonction publique	37
1.3.2. La Poste, laboratoire du changement statutaire ?	39
1.3.3. Une grille d'analyse théorique pour penser le dualisme statutaire au sein de l'État	41

2. La genèse d'un mode de régulation hybride de l'emploi public contractuel	44
2.1. Une situation dans l'angle mort juridique avant les années 1980.....	44
2.1.1. Le statut de 1946 pose durablement les principes de la régulation statutaire... ..	44
2.1.2. ...et exclut un tiers des agents publics.....	46
Agents non titulaires et fonctionnaires jouent le jeu de l'emploi selon des règles différentes	46
Le positionnement ambigu des syndicats de fonctionnaires vis-à-vis des agents non titulaires.....	48
2.2. Les lois de titularisation, instruments de « déprécarisation » et de clarification du recours aux agents non titulaires (1980-2000)	49
2.1.1. Le Pors, 1983 : un plan de titularisation inscrit dans une loi statutaire	50
Un contexte politique favorable.....	51
...mais un résultat en demi-teinte	51
Le statut de 1983 octroie un caractère dérogatoire aux emplois non titulaires	53
2.1.2. Perben 1996, Sapin 2001 : deux plans négociés dans le cadre du dialogue social.....	56
2.3. La normalisation d'un système de régulation hybride pour les agents contractuels de droit public (2005-2014).....	59
2.3.1. La Loi de 2005 ouvre une brèche dans le statut en autorisant le contrat à durée indéterminée dans les fonctions publiques.....	59
2.3.2. Un contexte juridique, politique et social en profonde mutation après 2007.....	62
La spécificité des relations sociales dans les fonctions publiques.....	62
Les agents non titulaires, longtemps privés de droit à la participation	64
L'état des rapports sociaux au démarrage de la négociation sur les agents non titulaires en 2009.....	64
2.3.3. L'accord du 31 mars 2011 : réduire la précarité sans supprimer les inégalités	65
Chronologie de l'accord du 31 mars 2011	67
Les ressorts de l'échange politique et social	74
2.4. L'élaboration d'une régulation hybride de l'emploi contractuel (2012-2014)	79
2.4.1. La Loi du 12 mars 2012	80
Le plan de titularisation.....	80
...et son alternative, la cédésation.....	80
2.4.2. Les décrets de 2014... et les nombreuses circulaires explicatives	82

Deuxième partie : Une appréhension statistique des formes atypiques d'emploi public.....85

3. Compter les agents non titulaires à travers les rapports annuels sur l'état de la fonction publique.....	89
3.1. Une co-production de la statistique publique et du ministère de la fonction publique	91
3.1.1. Le « bilan social » des employeurs publics.....	91
3.1.2. Une production statistique qui impose champs et définitions	92
3.2. Les vicissitudes de la catégorie « non titulaire » : un exercice de réflexivité statistique	94
3.2.1. Des dénombrements des « auxiliaires de l'État » depuis 1910, malgré le caractère insaisissable de la catégorie.....	94
Une vision partielle de la précarité dans la fonction publique portée par les catégories statistiques.....	96
Une catégorie statistique poreuse et sensible aux changements de sources	99
Le changement de source de 2009 : une rupture de série majeure sur les catégories d'agents non statutaires.....	102
Une refonte de la nomenclature en 2013 qui brouille les pistes	103
3.2.2. Large ou restrictive : quels effets de l'acceptation de la catégorie « non titulaire » sur le dénombrement statistique ?.....	105
4. L'évolution des effectifs et de la part d'agents non titulaires sur les vingt dernières années.....	106
4.1. Dans les trois fonctions publiques.....	106
4.2. Dans la fonction publique de l'État.....	112
4.2.1. Retracer l'évolution des agents non titulaires des ministères à travers les publications d'autres chercheurs.....	112
1850-1950 : des non-titulaires pour accroître ou réduire le volume de l'État durant et après les guerres	112
Des non-titulaires pour donner à l'État de la flexibilité à moindre coût dans les années 1970	114
4.2.2. Exploiter systématiquement les rapports annuels pour reconstituer des séries statistiques	116
Baisse des effectifs titulaires et non titulaires des ministères depuis les années 1980.....	116
Mais accroissement spectaculaire des effectifs titulaires et non titulaires dans les établissements publics de l'État.....	117
5. Trois questions empiriques : sexe, parcours, titularisations.....	124
5.1. Éléments de morphologie sociale des agents non titulaires	124
5.1.1. Plus de femmes parmi les agents non-titulaires que parmi les fonctionnaires ? Une épineuse question empirique	124
5.1.2. Quelques constats pour commencer	126
A la recherche de spécificités de genre selon le statut.....	127
5.1.3. Les agents non-titulaires sont en moyenne sept ans plus jeunes que les fonctionnaires	130

5.2. L'apport des données longitudinales.....	133
5.2.1. Le suivi des agents à un an brouille à nouveau les contours de la catégorie « agents non titulaires »	133
5.2.2. Observer les destinées des agents non titulaires de l'État sur longue période	135
La moitié des agents non titulaires quitte la fonction publique de l'État avant quatre ans	136
Ceux qui restent dans la fonction publique de l'État voient leur probabilité de devenir fonctionnaire augmenter avec l'ancienneté	136
Rester non titulaire, devenir fonctionnaire ou quitter l'État : quels destins possibles pour les contractuels ?	137
5.3. Des plans de titularisation sans effet ?	138

Troisième partie : Usages du régime contractuel au cœur de l'État...147

6. La relation d'emploi sous régime contractuel dans les ministères.....	151
6.1. L'enquête de terrain : des profils d'experts, recrutés par des organisations aux stratégies de gestion de main d'œuvre différenciées.....	153
6.1.1. Des entretiens avec des agents hautement qualifiés, occupant des postes d'experts techniques... 155	
6.1.2. Les choix contrastés des services statistiques ministériels en matière de gestion des contractuels 156	
6.2. Une lecture de la régulation de l'emploi contractuel à travers les parcours	157
6.2.1. Un processus de recrutement centré sur l'activité de travail, au détriment des conditions d'emploi	158
6.2.2. La détermination du salaire	161
Des conventions de gestion locales pour borner les salaires	162
Des pratiques de recrutement qui excluent toute négociation ?.....	164
La capacité à négocier n'est pas également distribuée selon le sexe	169
6.2.3. Renouvellement du contrat à durée déterminée et horizon du contrat à durée indéterminée à six ans	170
Le contrat à durée déterminée, un mode d'embauche « normal » dans les ministères	170
Incertitude, instabilité, précarité : renouvellement des contrats à durée déterminée et accès au contrat à durée indéterminée	173
6.3. Gestion de l'incertitude et stratégies de stabilisation de la relation d'emploi	178
6.3.1. Une cédésation réservée aux promotions au rang d'encadrant au service statistique n°2	180
6.3.2. Les cédésations entraînées par la Loi de 2005	181
6.3.3. Une gestion différenciée des contractuels « à potentiel » dans un même système de régulation... 182	
6.4. Des travailleurs en marge du statut mais au cœur du service public : rapport au travail et relations de travail.....	191
6.4.1. Les statisticiens contractuels ont l'esprit de service public	192
6.4.2. Des relations de travail compliquées par l'hétérogénéité statutaire	193
6.4.3. Relations avec les syndicats et syndicalisation : un engagement au service de la défense du service public	198

7. Quitter les marges en changeant de régime d'emploi.....	204
7.1. Les voies d'accès au statut	205
7.1.1. Passer des concours externes.....	205
7.1.2. Passer un concours interne : une voie peu fréquentée	207
7.1.3. Les concours réservés : une aubaine ou une arnaque ?	210
7.2. S'engager dans une carrière concourante.....	211
7.2.1. Accéder à l'information : première épreuve éliminatoire ?	212
Accéder à l'information et savoir si on est éligible.....	212
Choisir le concours qu'on passe : une deuxième forme de sélection ?	213
Refuser une titularisation « au rabais » : la limite des concours réservés	214
7.2.2 Décider de se présenter : quels arguments entrent dans l'équation ?	216
Gagner en mobilité et ne pas perdre en salaire	216
Obtenir une reconnaissance	219
Saisir une opportunité.....	220
7.2.3. Se préparer et passer les épreuves	221
7.3. Une typologie des parcours d'agents contractuels	224
Conclusion	229
Références bibliographiques	237
Table des encadrés	249
Table des figures	250
Table des annexes	253
Annexe 1 : Sources et champs des données publiées.....	254
Annexe 2 : Un exercice de statistique fiction : évolution du ratio titulaires sur non titulaires des ministères sur 100 ans.....	255
Annexe 3 : Sources des graphiques du manuscrit (tableaux)	258
Annexe 4 : Corpus documentaire	273
Annexe 5 : Liste des entretiens réalisés en 2014 avec ré-interrogation partielle en 2016.....	277
Tables des matières.....	278

