



**HAL**  
open science

# Les recompositions des normes d'emploi public. Genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française

Aurélie Peyrin

► **To cite this version:**

Aurélie Peyrin. Les recompositions des normes d'emploi public. Genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française. *Revue Française de Socio-Economie*, 2019, 1 (22), pp.67-84. 10.3917/rfse.022.0067 . halshs-02147837

**HAL Id: halshs-02147837**

**<https://shs.hal.science/halshs-02147837>**

Submitted on 6 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.

Les recompositions des normes d'emploi public.  
Genèse du recours aux emplois atypiques dans la  
fonction publique française  
Development, patterns and regulation of atypical  
forms of employment in French public service

*Revue française de socio-économie*, 2019, vol. 1, n°22, p. 67-84.

Aurélie Peyrin

LEST, UMR 7317 (AMU, CNRS), 35 avenue Jules Ferry, 13626 Aix en Provence Cédex 1

aurelie.peyrin@univ-amu.fr

**Résumé** : Cet article décrit la genèse d'un système dual d'emploi public articulant, en France, deux modes de régulation distincts : un premier régime d'emploi, statutaire, organise les recrutements et carrières des fonctionnaires titulaires ; un deuxième régime d'emploi, contractuel, concerne les agents recrutés hors statut, par le biais de contrats de droit public (CDD ou CDI). Si les emplois précaires ne sont pas une nouveauté dans la fonction publique, la récente et rapide normalisation de l'usage du contrat au sein de l'État contribue à remettre en cause la norme d'emploi statutaire.

**Mots clés** : fonction publique, emplois atypiques, relations professionnelles, dualisation, régulation.

**English summary**: Civil service has traditionally been considered as the standard form of public employment in France, and precarious jobs as a minor part of the system. The growing use of short term contracts by most public employers, and the recent changes of the civil law are challenging this model. Non statutory forms of public employment are less and less atypical, as the French public employment regime becomes dual.

**Keywords**: public service, atypical forms of employment, employment relations, dualization, regulation.

L'accroissement massif du chômage, la dérégulation et la flexibilisation des contrats de travail caractérisent les évolutions du marché du travail depuis les années 1980 [Koch & Fritz, 2013]. Dans les pays européens, la relation d'emploi standard au cœur du compromis social de l'après-guerre s'est rétractée au profit des formes d'emploi atypiques, avec des différences nationales très nettes [Emmenegger *et al.*, 2012]. En France, cette hétérogénéisation renouvelée de la relation salariale traduit une fragilisation de la norme d'emploi stable à temps complet bouleverse les modes de régulation du marché du travail [Lamanthe & Moullet, 2016]. La fonction publique constitue un important angle mort de ces travaux sur la recomposition des normes d'emploi et la transformation des régulations institutionnelles. En France, l'emploi dans ce secteur connaît pourtant des évolutions comparables à celles de l'emploi privé : les trois quarts des recrutements s'effectuent désormais hors du statut de fonctionnaire [Donzeau & Duval, 2017], et les formes d'emploi atypiques que sont les contrats de droit public y concernent 17% des salariés [Barlet *et al.*, 2014]<sup>1</sup>. Si le recours à des formes particulières d'emploi (auxiliaires, vacataires, contractuels), est sans doute aussi ancien que l'administration, rares furent les recherches sur ce sujet avant 2005<sup>2</sup>. Surtout, aucune de ces publications ne porte sur les transformations des modes de régulation de ce marché d'emploi particulier, car majoritairement – mais partiellement – régi par un statut dérogoratoire au Code du travail [Bodiguel *et al.*, 2000]. Or, la normalisation progressive de l'usage du contrat au sein de l'État au cours de la dernière partie du XXe siècle entraîne une remise en cause de la norme d'emploi statutaire.

Cet article porte sur le changement de régime d'emploi qui s'est opéré dans la fonction publique d'État, en moins de dix ans et en toute discrétion, jusqu'à constituer un système dual d'emploi public. Pour mieux saisir les enjeux de ce tournant de l'histoire du Statut, il retrace la genèse de deux modes de régulation distincts : un premier régime d'emploi, statutaire, organise les recrutements et carrières des fonctionnaires titulaires ; un deuxième régime d'emploi, contractuel, concerne les agents recrutés hors statut, par le biais de contrats de droit public (CDD ou CDI). Le régime contractuel élaboré au début du XXIe siècle emprunte à la fois des caractéristiques au statut des fonctionnaires et au droit commun du travail. Il se distingue néanmoins du Statut par quelques éléments essentiels : les protections sociales et la sécurisation de l'emploi y sont moindres (ils ne bénéficient par exemple pas du régime des retraites de

---

<sup>1</sup> Les contrats aidés sont exclus du champ de cet article, bien qu'ils appartiennent au halo des emplois atypiques de la fonction publique, parce qu'ils relèvent du Code du travail et non du droit public, contrairement aux CDD et CDI dont il est question ici. Ils ne sont donc pas concernés par l'élaboration de la régulation contractuelle qui fait l'objet de l'article.

<sup>2</sup> 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 [Magaud, 1974 ; Siwek-Pouydesseau, 1976]. Cette interprétation a été suivie par deux articles parus quinze ans [Bernard-Steindecker, 1990], puis encore dix ans plus tard [Bodiguel, 1999] dans des revues de sciences politiques. Dans les années 1990 et 2000 furent ensuite soutenues deux thèses de droit, portant respectivement sur les agents non titulaires de l'État [Moniolle, 1997], puis des collectivités locales [Daïoglou, 2008]. Depuis 2005, on recense quelques nouvelles enquêtes sur les formes particulières d'emploi au sein de l'État [Peyrin, 2005 et 2007] et des collectivités territoriales [Biland, 2012; Garabige, 2013] – parfois sous l'angle du vécu [Bresson, 2016].

l'État), ils n'ont pas le même « droit à la carrière » [Saglio, 2005], et ne sont pas protégés de l'arbitraire hiérarchique comme les fonctionnaires.

Considérer l'État comme employeur [Saglio, 2004], c'est mettre l'accent sur le caractère régulé du salaire et de l'emploi [Maruani, 1989] : dans la fonction publique, « les prises de décision ne sont [en effet] pas conditionnées par les seuls mécanismes du marché, mais aussi en grande partie par l'environnement politique » [Parent *et al.*, 2003, p. 7]. Pour analyser la construction sociale de la flexibilité, on reprend les questions au cœur du programme de sociologie de l'emploi « 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 ? » ? [Découflé & Maruani, 1987, p. 10]. Cela nécessite d'examiner « 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 » [Avril *et al.*, 2010, p. 193]. Quelques références à l'histoire du droit et aux recherches juridiques sur les hors statuts de la fonction publique [Daïoglou, 2008; Moniolle, 1997], et à la sociologie des relations professionnelles dans les fonctions publiques [Join-Lambert & Mias, 2017] sont empruntées pour compléter l'analyse.

L'article suit un plan chronologique, les trois parties correspondant à trois paradigmes successifs, bornées par des lois qui représentent autant d'étapes vers la mise en place d'une régulation négociée de l'emploi contractuel dans la fonction publique d'État. Dans la première période, les employeurs publics s'affranchissent des règles édictées en 1946 pour recruter largement en dehors du Statut<sup>3</sup>. Les syndicats de fonctionnaires, d'abord indifférents, inscrivent en fin de période la titularisation des précaires dans leur corpus de revendications au milieu des années 1970. Dans la deuxième période, la Loi de 1983 autorise les employeurs publics à déroger au Statut pour recruter, mais n'accorde au contrat qu'une place ancillaire : l'emploi non titulaire est considéré comme une anomalie à limiter. Pour résorber la précarité sans perturber l'ordre statutaire (et donc maintenir la paix sociale), des plans de titularisation sont négociés de manière répétée, mais à échéances irrégulières (1996, 2001...). Déroger devient banal dans la dernière période, caractérisée par la rupture du consensus en faveur des plans de titularisation et l'inversion des dynamiques démographiques des effectifs contractuels et titulaires de l'État. La sécurisation des parcours des contractuels passe désormais par la transformation des CDD en CDI, facilitée par une Loi en 2005, amplifiée par une autre en 2012. L'emploi non titulaire, renommé « contractuel », n'est plus considéré comme une anomalie à résorber, mais une forme d'emploi complémentaire au Statut – un moyen de gestion ordinaire des agents par l'administration publique. Le système dual ainsi défini est profondément inégalitaire : il

---

<sup>3</sup> Le bornage proposé s'appuie sur les dates des textes de Loi qui indiquent les changements de paradigmes – ceux-ci étant à la fois motivés par le contexte politique, l'état des relations professionnelles, et les évolutions démographiques des effectifs de l'Etat. C'est la raison pour laquelle l'article démarre en 1945, alors que la question du statut et les enjeux de précarité ou stabilité de l'emploi sont évidemment plus anciens. A ce sujet, voir notamment Ruiz, 2013.

n'apporte aux salariés concernés ni la même sécurité d'emploi que les fonctionnaires titulaires, ni le même droit à la carrière, et ni le même régime de retraite.

### **Encadré n°1 : Un dispositif d'enquête combinant plusieurs méthodes**

Cet article s'appuie sur trois types de matériaux complémentaires et d'importance inégale dans le raisonnement. Le premier est composé des principaux textes de loi et décrets les concernant depuis le début des années 1980, avec quelques incursions dans les textes statutaires antérieurs. Ce corpus comprend également les accords préalables aux lois de titularisation de 1996, 2001 et 2012, et notamment celui signé 31 mars 2011 ; un ensemble de travaux parlementaires concernant ces mêmes lois (étude d'impact, bilans et rapports concernant les précédents plans de titularisation) ; et enfin les circulaires d'application de la Loi n°2012-347.

Un corpus documentaire secondaire est composé d'une trentaine de documents en libre accès sur Internet, produits ou diffusés entre 2009 et 2011 par les organisations syndicales durant la négociation du dernier accord : comptes rendus de réunions, tracts, lettres ouvertes, déclarations liminaires rédigés et diffusés par la CGT, Solidaires et la FSU. Si ce corpus n'est pas exhaustif, il donne à voir les positions d'organisations syndicales, signataires ou non de l'accord qui, ensemble, représentent presque la moitié des votes aux élections professionnelles sur la période concernée<sup>4</sup>. Le corpus comprend aussi des documents administratifs mis en ligne par ces mêmes syndicats : une demi-douzaine de 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.

Le dernier type de matériau, chiffré, provient à la fois de sources bibliographiques et documentaires. L'estimation du nombre d'agents non titulaires sur la période 1914-1970 est issue des tableaux publiés dans des articles et rapports de recherche [Bodiguel, 1999; Siwek-Pouydesseau, 1976] ; elle est présentée dans le tableau n°1, p. 7. Les chiffres concernant la période 1980-2014 sont issus du dépouillement et de la compilation des tableaux parus dans les dix-huit éditions successives du *Rapport annuel sur l'État de la fonction publique* parues à la Documentation française depuis 2000. Ils sont rassemblés dans le tableau n°2, p. 10.

## 1. S'affranchir des règles pour recruter en dehors du Statut

En France, les agents employés par l'État et les collectivités publiques bénéficient depuis 1946 d'un régime d'emploi dérogatoire au Code du travail, défini par une loi statutaire. Cette loi octroie aux agents titulaires qui en bénéficient (les fonctionnaires) des protections destinées à

<sup>4</sup> La CGT, l'une des six organisations signataires du protocole d'accord du 31 mars 2011, rassemblait environ un quart des votes aux élections professionnelles entre 2009 et 2011 ; Solidaires et la FSU, les deux organisations non signataires rassemblaient pour leur part respectivement environ 7% et 11% des votes aux élections professionnelles entre 2009 et 2011 [Wertheim *et al.*, 2012].

les placer dans les meilleures conditions pour qu'ils se consacrent exclusivement au service de l'intérêt général [Bodiguel, Garbar & Supiot, 2000]. Dans les représentations sociales, ces protections sont condensées dans l'idée « d'emploi à vie », emblème de la sécurité professionnelle. Or, dans le même temps où s'élaborait cette régulation statutaire protectrice, les employeurs publics s'en affranchissaient pour recruter d'autres agents par le biais de formes d'engagement peu ou pas formalisées sous la forme de contrats. Le seul point commun de ces formes d'emploi était alors de n'être ni couverts par les dispositions statutaires des fonctionnaires titulaires, ni par celles du Code du travail.

### **1.1. Des agents non titulaires exclus des règles du jeu statutaires au sortir de la deuxième guerre mondiale**

Les spécificités de la relation d'emploi entre le fonctionnaire et l'État sont établies par le Statut du 19 octobre 1946, qui s'applique aux agents titulaires de l'État nommés dans un emploi permanent et titularisés dans un grade de la hiérarchie des administrations. L'un des premiers principes posés par le Statut est le recrutement par concours. Affiché comme le meilleur moyen de professionnaliser les recrutements en s'assurant du mérite et de la compétence des agents, et aussi de les protéger de l'emprise politique des gouvernants [Dreyfus, 1993, p. 327], le concours est aussi un puissant facteur de construction identitaire et de socialisation [Biland, 2010; Oger, 2008]. Après réussite au concours, le fonctionnaire est placé dans une « position statutaire et réglementaire » ; sa nomination est un acte unilatéral. L'échange d'emploi dans les fonctions publiques peut cependant être décrit comme un engagement réciproque : 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 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 octroie au fonctionnaire la maîtrise de son avenir » [Bernard-Steindeccker, 1990, p. 235]. Ce régime d'emploi particulier est un « système de relations et d'engagements » qui 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]. L'agent est propriétaire de son grade, même si son emploi appartient à l'administration, et c'est cette distinction qui le protège contre l'arbitraire hiérarchique, notamment l'influence politique, et aussi contre les pressions financières éventuelles. Le droit à la carrière est par ailleurs l'« institution de base du système de relations professionnelles spécifique du secteur public » [Saglio, 2004] car il s'exerce au sein d'instances paritaires contrôlées par les corps et syndicats de fonctionnaires. Composées à parité de représentants de l'employeur et de représentants élus des fonctionnaires, les commissions administratives paritaires 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]. Ce contrôle collectif des procédures d'embauche et de déroulement des carrières contribue fortement à renforcer les logiques professionnelles qui structurent les identités collectives.

Les agents dits « non titulaires » sont exclus de ce jeu des carrières propre aux fonctionnaires statutaires ; leurs carrières ne se jouent pas selon les mêmes règles. Le Statut de 1946, puis l'ordonnance du 4 février 1959, ne précisant pas les conditions de recours aux emplois non

titulaires (ils n'en mentionnent même pas l'existence), leurs conditions d'emploi ont longtemps été définies par défaut. Les agents non titulaires ne sont tout d'abord pas recrutés par concours : échapper à cette première épreuve les prive d'une instance essentielle de socialisation et de légitimation. Tandis que les fonctionnaires sont ensuite nommés par un acte unilatéral, les agents non-titulaires signent un contrat de travail qui relève du droit public. Ils ne sont en outre 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 potentiellement 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, contrairement aux fonctionnaires. L'État ne leur octroie donc pas la maîtrise de leur avenir. Ils ne sont d'ailleurs pas bénéficiaires du système de retraite et de protection sociale spécialement édifié pour les fonctionnaires, mais relèvent du régime général pour la sécurité sociale, et d'un régime de retraite spécifique (l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques). Dernière différence, et non des moindres : l'embauche et le déroulement des carrières des agents non titulaires ne sont pas soumis à l'avis des commissions administratives paritaires, et cette forme d'emploi échappe donc au contrôle collectif des instances de gestion des corps<sup>5</sup>.

Cette différenciation des formes d'emploi a ainsi permis à l'État de fonctionner dans un contexte d'accroissement de son champ d'intervention, et notamment lorsque l'état des finances publiques l'empêchait de recruter des fonctionnaires [Magaud, 1974]. Les règles édictées durant ces décennies étant difficilement modifiables à court terme, les employeurs publics ont cherché à s'en affranchir en créant de nouvelles catégories d'emploi, et en recrutant des salariés en dehors du statut (parfois sans règles écrites, sans protection sociale, sans cotisations ni indemnités). Le recours aux agents non titulaires n'était ainsi pas le fruit d'un « machiavélisme » de l'État ou même d'une « procédure consciente et organisée » [Ibid, p. 10]. Simplement, « le système réel s'adapt[ait] quand le système légal ne le fai[sai]t pas », parce qu'il était « trop rigide dans un moment où les besoins s'accroiss[ai]ent rapidement » [Siwek-Pouydesseau, 1976, p. 36].

## **1.2. Un équilibre démographique rompu au milieu des années 1970**

Cette stratégie de segmentation a longtemps permis de réduire les coûts salariaux de l'État, tout en maintenant l'état des rapports sociaux. La condition de l'équilibre était cependant de ne pas trop augmenter la proportion d'emplois atypiques, au risque de susciter une réaction du groupe majoritaire et de voir les agents hors statut prendre conscience de leur groupe.

---

<sup>5</sup> Des comités consultatifs paritaires, dont les prérogatives sont nettement moindres, ont été mises en place à partir de 1986, cf. circulaire du 21 janvier 1986 (Premier ministre). Leurs attributions ont été élargies par le décret du 3 novembre 2014.

**Tableau n°1. Évolution du nombre de fonctionnaires et d'agents non titulaires, 1946-1975 (champ ministères)**

	Siwek-Pouydesseau			Bodiguel		
	Fonctionnaires Titulaires (1)	Agents non titulaires (2)	Ratio (1)/(2)	Fonctionnaires Titulaires (1)	Agents non titulaires (2)	Ratio (1)/(2)
1946	542 000	315 000	1,72			
1947	540 000	285 000	1,89	534 044	356 143	1,50
1950	636 000	229 000	2,78			
1952	674 000	195 000	3,46			
1956	774 000	170 000	4,55	756 880	212 948	3,55
1962	956 000	215 000	4,45			
1966	1 073 000	271 000	3,96	1 049 597	304 560	3,45
1967	1 103 000	279 000	3,95			
1969	1 238 000	321 000	3,86			
1975				1 598 238	386 800	4,13

Sources :

*Siwek-Pouydesseau, 1976 : recensement des agents de l'État, Insee pour 1950 et 1967, évaluations de la direction de la fonction publique pour 1969 et 1973. Champ : effectifs réels des agents de l'État, quel que soit le lieu de fonction, non compris les ouvriers non soumis au fonds spécial.*

*Bodiguel, 1999 : ministère de la fonction publique et Insee, bureau des statistiques. Champ non précisé. Compilation et calculs par l'auteure.*

Comme le montre le tableau n°1, le nombre d'agents non titulaires de l'État a doublé entre le milieu des années 1950 et le début des années 1970, en réponse à des besoins croissants dans les bureaux de poste, les centres de tri, les établissements scolaires. Un seuil de visibilité est alors atteint, et un seuil d'acceptabilité sociale dépassé : les « hors statuts » représentent plus d'un quart des agents [Siwek-Pouydesseau, 1976]. Dans ces services, les agents non titulaires prennent conscience d'eux-mêmes et commencent à faire entendre leur voix à travers leurs propres associations, non reconnues par les syndicats de fonctionnaires : un Comité d'information et de défense des agents contractuels est ainsi constitué au sein des Postes et télécommunications, et s'affilie à l'Association nationale des contractuels du service public. Leur principale revendication est le rattachement au droit public [Bernard-Steindecker, 1990].

Le franchissement du seuil d'acceptabilité sociale provoque par ailleurs le retournement des positions syndicales vis-à-vis des non titulaires : longtemps enclins à ignorer leur situation, et même réticents à les défendre, les fédérations représentatives des fonctionnaires se mobilisent pour la première contre les inégalités et injustices en 1974 [Siwek-Pouydesseau, 1976]. Les fonctionnaires et leurs syndicats redoutent en effet « 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]. De leur point de vue, réclamer des garanties pour ces agents hors statut, c'est courir le risque d'instaurer une fonction publique parallèle qui léserait les droits et avantages des fonctionnaires [Belkacem et al., 2014]. Ils préfèrent au contraire réclamer un plan de titularisation pour contrecarrer les demandes des associations de contractuels. Il ne s'agit donc pas seulement de sécuriser les agents hors statut, mais bel et bien de diminuer la concurrence sociale représentée par ces agents, tout en accroissant potentiellement la base électorale des syndicats de fonctionnaires.



Alors que les contractuels sont représentés par leurs propres associations lors des négociations qui se déroulent à la fin des années 1970, leurs propositions pour réduire la précarité ne sont pas retenues par le gouvernement, qui leur préfère celles des syndicats de fonctionnaires. La mise en œuvre des mesures collectives de titularisation des précaires doit cependant attendre une conjoncture politique et économique plus favorable : l’alternance de 1981, la mise en œuvre du programme commun de la gauche et la nomination d’un ministre communiste pour la fonction publique.

## 2. Déroger de manière légale, et titulariser par à-coups

Le Statut de 1983, qui inscrit dans la Loi le principe d’occupation des emplois permanents de l’État par des fonctionnaires et octroie aux formes d’emploi non titulaires un statut dérogatoire, marque le changement de paradigme en édifiant la norme d’emploi public. Une fois la norme d’emploi statutaire posée, les acteurs des relations professionnelles peuvent s’accorder sur le principe de plans de titularisation collectifs, négociés à échéances irrégulières, pour résorber les emplois atypiques considérés comme une anomalie. À partir de ce consensus sur le mode opératoire, chaque nouveau plan s’attache à dimensionner précisément le dispositif, en définissant la population éligible à la « déprécarisation », et en précisant les modalités d’intégration des agents titularisés (dans quels corps, à quel niveau et par quel mode de sélection).

### 2.1. Le statut de 1983 inscrit dans la loi la norme d’emploi statutaire

La Loi n°83-634 du 13 juillet 1983, dite « Loi Le Pors », porte sur les droits et obligations des fonctionnaires ; elle actualise l’ordonnance de 1959 à travers un ensemble de mesures sur l’emploi et les salaires des fonctionnaires<sup>6</sup>. Cette disposition incarne la volonté politique forte du Premier ministre et de son ministre de la fonction publique de constituer une fonction publique de carrière pour tous les agents publics [Le Pors, Aschiéri, 2015]. Le principe qui réserve les emplois permanents des administrations publiques aux fonctionnaires titulaires, *sauf dérogation*, est précisé dès le Titre I. Les motifs de dérogation figurent quant à eux à l’article 3 de la Loi n°84-16 relative à la fonction publique de l’État : le recours au contrat à durée déterminée de droit public est autorisé 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) et en cas de besoin à

---

<sup>6</sup> Quatre lois votées entre 1983 et 1986 constituent le Statut général de la fonction publique. Le premier titre 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).

temps incomplet. La loi définissant le statut comme la norme d'emploi, toutes les autres formes d'emploi sont désormais considérées comme atypiques.

Un plan facilitant l'accès des agents non titulaires au statut de fonctionnaire est par ailleurs intégré à cette loi statutaire<sup>7</sup>, pour faire de la fonction publique une « vitrine de progrès social ». Cette décision est motivée par un consensus politique articulant plusieurs registres de légitimation distincts : lutte contre la précarité, intolérance idéologique aux situations d'inégalité dans la fonction publique, et rappel de la légitimité bureaucratique des fonctionnaires [Bernard-Steindecker, 1990, p. 234-235]. S'il exclut toute intégration dans les emplois de catégorie A, le dispositif permet aux agents non titulaires de valoriser l'expérience acquise en poste en préférant aux concours la titularisation sur la base d'examens professionnels, de nominations directes (en catégories C et D) ou d'inscription sur liste d'aptitude.

## **2.2. Résorber la précarité sans perturber l'ordre statutaire**

Si elle permet d'éviter la confrontation avec les syndicats, cette solution présente l'inconvénient d'octroyer à ces agents le statut de fonctionnaire titulaire sans qu'ils ne passent de concours. C'est donc pour ne pas induire d'inégalité dans les modes d'accès au statut que les plans suivants, dits « Perben » en 1996 et « Sapin » en 2001, procèdent à des titularisations par le biais des *concours réservés* aux agents contractuels, sous conditions d'ancienneté. Si ces titularisations par concours ont par la suite garanti le recrutement d'agents compétents, leur caractère réservé contrevient toujours à un principe fondateur de la fonction publique française, puisque seule l'ouverture à tous des concours garantit le principe constitutionnel d'égalité d'accès aux emplois publics [Dreyfus, 1993, p. 74]. Les concours réservés ne doivent donc être organisés que de manière exceptionnelle et irrégulière.

D'un plan à l'autre, le champ d'éligibilité s'est nettement rétréci : les recensements, très imparfaits, estiment à environ 146 000 les titularisations consécutives au plan « Le Pors », 60 000 pour le plan « Perben »<sup>8</sup> et 30 000 pour le plan Sapin<sup>9</sup> alors que le nombre d'agents concernés ne fait que croître. Le tableau n°2 montre en outre que chaque plan entraîne une diminution du nombre d'agents non titulaires sur le seul champ des ministères, et non dans les établissements publics où le recours aux emplois atypiques est systématiquement supérieur [Peyrin, 2018-b]. Après 2004, le nombre d'agents non titulaires augmente régulièrement, tandis que celui des fonctionnaires titulaires diminue, dans un contexte de chute de plus en plus

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Rapport du Sénat 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, n°260 2012. Estimations non sourcées, ni référencées.

<sup>9</sup> Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2007-2008, Paris : La Documentation Française. Sur la durée d'application du plan Sapin, les titularisations ont été deux fois plus nombreuses par les voies des concours internes et externes que par celle des concours réservés.

drastique des recrutements externes de fonctionnaires, et d'accroissement des départs en retraite. De 2005 à 2012, le taux d'accroissement du nombre de fonctionnaires est négatif, de l'ordre de -15%, tandis que celui des agents contractuels est positif, de l'ordre de 16%.

**Tableau n°2. Évolution du nombre de fonctionnaires et d'agents non titulaires, 1980-2014**

	Champ ministères			Champ État		
	Fonctionnaires Titulaires (1)	Agents non titulaires / contractuels (2)	Ratio (1)/(2)	Fonctionnaires Titulaires (1)	Agents non titulaires / contractuels (2)	Ratio (1)/(2)
1980	1 369 595	263 207	5,20			
1982	1 428 691	263 995	5,41			
1984	1 499 040	228 828	6,55			
1986	1 537 466	197 423	7,79			
1988	1 541 971	210 969	7,31			
1990	1 564 439	218 002	7,18	1 602 369	322 790	4,96
1992	1 584 997	219 960	7,21	1 628 701	327 309	4,98
1994	1 626 776	210 019	7,75	1 676 539	328 162	5,11
1996	1 661 941	198 538	8,37	1 712 516	345 027	4,96
1998	1 672 592	198 074	8,44	1 719 590	339 058	5,07
2000	1 699 463	196 420	8,65	1 749 261	301 322	5,81
2002	1 738 470	198 780	8,75	1 789 523	331 034	5,41
2004	1 731 507	160 494	10,79	1 807 470	299 563	6,03
2005	1 729 755	148 372	11,66	1 806 579	303 643	5,95
2006	1 711 407	127 293	13,44	1 789 386	312 892	5,72
2007	1 640 372	124 145	13,21	1 725 306	321 305	5,37
2008	1 564 157	126 252	12,39	1 646 043	333 893	4,93
2009	1 497 249	127 161	11,77	1 602 658	364 903	4,39
2010	1 417 311	111 145	12,75	1 581 957	369 202	4,28
2011	1 362 864			1 551 763	347 920	4,46
2012				1 538 853	351 759	4,37
2013				1 529 400	385 530	3,97
2014				1 537 900	375 652	4,09

Sources : Rapports annuels 2003 à 2016 : fichier général de l'État, puis système d'information sur les agents du service public, Insee. Champ : agents civils de l'État, emplois principaux, hors bénéficiaires de contrats aidés. Métropole et DOM (hors COM et étranger). Compilation et calculs par l'auteur.

La succession de plans de titularisation entre 1983 et 2001 s'est accompagné d'une amélioration marginale de leur protection sociale et de leurs conditions d'emploi, au regard des fonctionnaires bénéficiant du statut comme de celui des salariés couverts par le Code du travail<sup>10</sup>. La possibilité de reconduire les contrats à durée déterminée sans aucune limite est ainsi restée le principal facteur de précarité individuelle. De ce fait, la seule perspective de

<sup>10</sup> Suite à la Loi Le Pors, le décret n°86-83 définissait *a minima* les conditions de recrutement, de rémunération et de licenciement des agents non titulaires. L'évolution de leurs conditions d'emploi fut surtout le fruit des décisions prises par les juges des tribunaux administratifs et du Conseil d'État pour appliquer progressivement aux agents publics d'un certain nombre de principes généraux du droit du travail [Daïoglou, 2008].

stabilisation des agents contractuels a longtemps été de devenir fonctionnaire par concours de droit commun (externe ou interne) ou par concours réservé lors des plans de titularisation. Une nouvelle possibilité de sécurisation des agents non titulaires apparaît avec la Loi de 2005, qui autorise les employeurs publics à proposer des contrats à durée indéterminée de droit public au-delà de six années de CDD. C'est cette première brèche dans un système d'emploi associant les emplois permanents aux emplois statutaires qui permet, quelques années plus tard, la normalisation du recours aux emplois atypiques.

### 3. Sécuriser les contractuels en élaborant un régime d'emploi spécifique

La Loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 transcrit en droit public français la Directive européenne 99/70 du 28 juin 1999 destinée à lutter contre la reconduction abusive des contrats à durée déterminée dans la fonction publique. Elle limite précisément à six années consécutives la durée maximale d'emploi comme contractuel : si la relation d'emploi perdure au-delà de six ans, le contrat doit être transformé en contrat à durée indéterminée (articles 12, 14 et 16). En 2007, deux décrets précisent les conditions de rémunération, les droits en matière de formation professionnelle et de congés des agents non titulaires, en les rapprochant progressivement (mais pas complètement) du régime statutaire<sup>11</sup>. La loi n°2010-751 relative à la rénovation du dialogue social dans les fonctions publiques leur accorde indirectement un nouveau droit à représentation. En conditionnant la représentativité syndicale, la participation aux négociations avec le gouvernement et la validité des accords, mais aussi le montant des subventions publiques allouées aux fédérations<sup>12</sup>, aux résultats des élections aux comités techniques et non plus des commissions administratives paritaires (qui ne les concernaient pas, cf. *supra*), cette loi permet pour la première fois aux agents non titulaires scrutins de participer pleinement aux relations professionnelles dans la fonction publique. Le premier scrutin « nouveau régime » a lieu en octobre 2011 dans la fonction publique d'État. L'accord sur la sécurisation des parcours professionnels des agents non titulaires signé quelques mois avant, le 31 mars 2011, n'associait pas de syndicats ou associations nationales d'agents publics contractuels comme cela avait été le cas pour les négociations précédant la Loi Le Pors<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Ainsi, le décret du 12 mars 2007 définit de nouvelles modalités d'évolution de la rémunération et de mobilité des agents non titulaires de l'État bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée. Le décret du 26 décembre 2007 améliore leur accès à la formation professionnelle. Certaines dispositions de la Loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique leur ouvrent aussi de nouveaux droits 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.

<sup>12</sup> La Loi de 2010 détermine la représentativité syndicale, le montant des subventions allouées par l'Etat et l'accès à la table des négociations sur la base des résultats des élections aux comités techniques, dont les compétences concernent un ensemble très large de sujets liés au travail (effectifs, emplois, compétences, statuts...). Avant cela, les élections dont les résultats servaient de référence étaient celles des représentants dans les commissions administratives paritaires, instances de dialogue dédiées à la gestion des carrières individuelles des fonctionnaires titulaires, cf. *supra*.

<sup>13</sup> Une enquête qualitative menée auprès d'agents contractuels dans les ministères entre 2013 et 2015 n'a permis d'identifier que quelques associations ou syndicats défendant spécifiquement les agents non-titulaires, mais toujours à l'échelon ministériel : au ministère des Affaires étrangères ou au sein des ministères sociaux par exemple (Travail et Santé). À notre connaissance, il n'existe plus d'associations ou de fédérations de contractuels public sur le plan national ou à l'échelle de l'État.

### 3.1. Une négociation pour sécuriser les parcours des agents hors statut

Les agents non titulaires constituent l'un des trois thèmes portés à l'agenda social par Nicolas Sarkozy lors de son arrivée à la Présidence de la République en 2007. La révision générale des politiques publiques, lancée la même année, a laissé les fédérations syndicales de fonctionnaires désemparées : celles-ci cherchent alors à « survivre et retrouver quelques marges de manœuvre » [Siwek-Pouydesseau, 2004, p. 71], tout en préparant la traduction législative des accords de 2008 sur la réforme du dialogue social. C'est dans ce climat politique marqué par « une succession de réformes irréversibles menées sans concertation » [Siwek-Pouydesseau, 2009, p. 756], que la consultation sur la sécurisation des parcours professionnels des contractuels démarre en 2009.

Les supports de présentation de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique pour les premières réunions des groupes de travail courant 2009 affichent un objectif prioritaire : il faut clarifier les cas de recours au contrat pour sécuriser les employeurs publics<sup>14</sup>. Les directions des ministères rendent compte de leurs difficultés à se repérer dans la réglementation des contrats de droit public, considérée comme complexe et mal connue, les plaçant dans une situation d'insécurité juridique – en particulier pour interpréter la notion de « contrats successifs » qui conduit à proposer une « cédésation ». La lutte contre la précarité des agents contractuels, et donc l'insécurité d'emploi des individus, fait cependant aussi partie des préoccupations des dirigeants administratifs et politiques. Une note du directeur général de l'administration et de la fonction publique au cabinet d'Eric Woerth, ministre du Budget, 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 »<sup>15</sup>.

Après un interlude de quelques mois dû à la démission du secrétaire d'État à la fonction publique, André Santini, suivie par la nomination de son successeur, Georges Tron, c'est le Président de la République lui-même qui relance les échanges en janvier 2010 : il annonce être prêt à envisager un plan de titularisation lors d'un débat télévisé. La concertation est officiellement ouverte le 22 juin 2010, lors d'une réunion présidée par le secrétaire d'État à la fonction publique, accompagné de son directeur de cabinet et du directeur général de l'administration et de la fonction publique, face aux huit fédérations représentatives des fonctionnaires. Dans son discours introductif, le secrétaire d'État présente le recours aux contractuels comme un mode d'emploi complémentaire au statut, nécessaire au fonctionnement

---

<sup>14</sup> « État des lieux et orientation pour améliorer la gestion des agents non titulaires », Support visuel de présentation au groupe de travail agents non titulaires, Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 29/05/2009.

<sup>15</sup> « 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 socialement sensible », Note au cabinet chargé de la fonction publique, DGAFP, bureau du statut général et du dialogue social, 28/01/2009.

du service public, auquel il convient d'assurer une place « normale » en adaptant notamment le droit aux pratiques des employeurs<sup>16</sup>. De ce point de vue, le CDI est présenté comme un progrès puisqu'il apporte une réponse aux situations de précarité ; à aucun moment il n'emploie le terme « titularisation », provoquant une réaction unanime des fédérations syndicales.

Celles-ci exposent tour à tour leurs revendications en faveur des agents contractuels, dont émergent quelques points communs : 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, la faiblesse des rémunérations, l'accès refusé à l'action syndicale [...], l'absence de droits »<sup>17</sup>. La CGT réclame elle aussi de « nouveaux droits » pour ces agents « dépourvus de cadre assurant la rémunération, la progression professionnelle et la sécurité de l'emploi ». Elle est d'ailleurs la seule organisation syndicale à réclamer l'instauration d'une prime de précarité de 10% en fin de contrat<sup>18</sup>, même si sa priorité est la titularisation, « sans mobilité géographique, sans réduction de salaire ». Car dans tous les documents mis en ligne par la CGT, la FSU et Solidaires, l'ensemble des syndicats défend la titularisation comme seul moyen de lutte contre la précarité. « Le CDI ne répond pas aux exigences de déprécarisation »<sup>19</sup> ; 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, absence de corps d'accueil,...) ou que les agents, à titre individuel, ne souhaiteraient pas être titularisés »<sup>20</sup>. Le risque d'une dualisation de l'emploi public est clairement identifié, offrant à voir une variante du classique dilemme syndical (défendre les précaires sans légitimer la précarité, cf. Belkacem et *al.*, 2014). Autrement dit, améliorer les conditions d'emploi et de carrière des contractuels, c'est bel et bien prendre le risque d'accroître l'attractivité de formes d'emploi concurrentes au statut de fonctionnaire. Cette réunion d'ouverture se termine par un accord sur le principe d'un plan de titularisation, et les réunions qui suivent se concentrent sur les conditions d'éligibilité, et donc le dimensionnement et le coût de ce plan.

Au cours des mois d'octobre et novembre 2010, cinq groupes de travail se consacrent à l'amélioration de la connaissance statistique de la situation des agents non titulaires, à l'évolution des cas de recours, aux conditions de renouvellement des contrats – notamment en CDI, aux conditions d'accès à l'emploi titulaire et aux conditions d'emploi des agents non titulaires. Les arguments contre la généralisation du CDI dans la fonction publique se font progressivement plus rares, jusqu'à disparaître des comptes rendus, tracts et courriers du corpus

---

<sup>16</sup> « 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 ; Compte-rendu de la rencontre avec le ministre, CGT, 22/06/2010 ; Compte-rendu de la rencontre avec le ministre, FSU, 22/06/2010.

<sup>17</sup> Compte-rendu de la rencontre avec le ministre, FSU, 22/06/2010.

<sup>18</sup> Compte-rendu de la rencontre avec le ministre, CGT, 22/06/2010.

<sup>19</sup> Compte-rendu de la rencontre avec le ministre, FSU, 22/06/2010.

<sup>20</sup> Lettre aux ministres, Solidaires, 8/02/2011.

entre janvier et fin mars 2011. Aucune organisation syndicale ne s'insurge non plus contre la proposition d'un primo-recrutement en CDI à titre expérimental dans la fonction publique de l'État<sup>21</sup>. Ce n'est d'ailleurs pas cet argument que mobilisent la FSU et Solidaires pour ne pas signer le protocole d'accord, mais bien l'absence d'engagements des employeurs publics sur des recrutements statutaires dans la fonction publique de l'État.

L'accord sur la sécurisation des parcours professionnels des contractuels est signé le 31 mars 2011 par six syndicats sur huit : l'Unsa, la CGT, FO, la CFDT, la CGC et la CFTC. Il ouvre une nouvelle séquence législative et réglementaire qui poursuit et parachève l'élaboration d'une régulation spécifique pour les emplois contractuels de droit public, donnant une légitimité institutionnelle à un régime d'emploi parallèle au Statut.

### **3.2. Normalisation du régime d'emploi public contractuel**

La Loi dite Sauvadet (Loi n°2012-347), votée le 12 mars 2012, comporte le désormais classique plan de titularisation : réservé aux agents recrutés pour des besoins permanents, il prévoit l'ouverture de voies spécifiques de titularisation pendant quatre ans, pour les candidats attestant d'une ancienneté suffisante. Mais une autre réponse à la précarité est proposée pour la première fois, puisque cette Loi facilite en parallèle 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 »<sup>22</sup>. Elle introduit aussi 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 » (*Ibid.*).

Surtout, le véritable enjeu de la Loi Sauvadet n'était finalement pas tant son plan de titularisation que les décrets et circulaires qui ont suivi, achevant l'édification d'une régulation spécifique de l'emploi contractuel dans la fonction publique. Deux décrets parus en 2014 (re)définissent ainsi complètement les relations d'emploi des agents non titulaires avec l'État employeur : modalités de recrutement et de licenciement, période d'essai, fixation et réévaluation de la rémunération, portabilité des droits, nouvelles obligations pour les employeurs (entretien annuel d'évaluation, certificat administratif de fin de fonctions,

---

<sup>21</sup> Faute de données de première main sur ce sujet, plusieurs hypothèses pourraient expliquer un tel revirement. La première repose sur une accumulation contextuelle : la concertation sur les agents non titulaires démarre le jour même du vote du projet de loi sur la rénovation du dialogue social à l'Assemblée nationale, la veille de son vote au Sénat. Les fédérations de fonctionnaires sont par ailleurs sans doute mobilisées par le travail sur les décrets d'application relatifs aux comités techniques (Décret n° 2011-184 du 15 février 2011 pour l'Etat), et la préparation des élections prévues en octobre 2011. Une autre hypothèse inscrirait ce revirement dans la tradition non contractuelle des relations professionnelles à la française. Il s'agirait là d'un exemple de « compromis belliqueux », c'est-à-dire d'un accord signé par des acteurs syndicaux sans être considéré comme légitime par la suite, considérant que la situation ne pourra pas évoluer en leur faveur à l'issue de l'accord [Garabige, 2010, p. 3].

<sup>22</sup> 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, Etude d'impact, Septembre 2011.

obligation de reclassement, etc.). Dans sa version consolidée au 6 juin 2016, le Décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l'État constitue un « statut bis » pour les agents contractuels, sorte de code du travail spécifique pour ces salariés de droit public. La Loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires parachève cet édifice en remplaçant le mot « non titulaire » par celui de « contractuel » dans les lois statutaires (Loi n°84-53, article 18 quater). Cette requalification symbolique matérialise le changement de paradigme, et la normalisation de cette forme d'emploi public qui n'est désormais plus si atypique.

\*\*\*

À plusieurs reprises depuis l'unification statutaire du début des années 1980, gouvernements et syndicats se sont accordés pour diminuer le nombre d'agents non titulaires dans les fonctions publiques. En 1983, 1996, 2001, et 2012, des lois ont ainsi organisé la titularisation d'une partie des agents contractuels à travers des dispositifs temporaires, tout en précisant les conditions légales de recrutement par voie contractuelle. Cette solution présentait de nombreux avantages : elle transformait les agents précaires en fonctionnaires, accroissant la base électorale des syndicats, tout en diminuant le nombre d'agents publics hors statut. La Loi Sauvadet, traduction législative de l'accord du 31 mars 2011, va plus loin que les précédentes : en facilitant la sécurisation sans titularisation (par la voie du CDI), elle enclenche un processus de normalisation du recours aux emplois non statutaires. 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], distincte du Statut comme du Code du travail. L'institutionnalisation de ce régime d'emploi contractuel, parallèle au régime statutaire, achève la dualisation du système d'emploi public français.

La transformation récente du régime d'emploi public français n'est cependant pas achevée : le Premier Ministre Edouard Philippe a annoncé le 1<sup>er</sup> juin 2018 vouloir élargir encore les possibilités de recours au contrat dans la fonction publique, lors de l'ouverture d'une nouvelle période de concertation en vue d'une Loi en 2019. La mobilisation des chercheurs en sciences sociales est nécessaire pour documenter les conséquences des changements législatifs récents sur les pratiques d'embauche et de gestion des employeurs publics et les parcours professionnels de leurs agents, comme cela a été fait pour les entreprises publiques [Bouffartigue, 2010 ; Boussard et *al.*, 2015]. Pour comprendre l'articulation entre les régimes d'emploi contractuel et statutaire, et d'autres strates d'emplois atypiques dont la gestion est plus ou moins internalisée (emplois aidés, intérimaires), des monographies sur les stratégies de gestion de la main d'œuvre des ministères et établissements publics seraient ainsi nécessaires. La segmentation désignant une gestion différenciée des carrières [Petit, 2003], il faudrait également exploiter des données longitudinales et réaliser des entretiens biographiques sur différentes cohortes d'agents publics pour évaluer les effets de ce processus de dualisation de l'emploi public sur les perspectives de titularisation et de promotion après un recrutement comme contractuel. On pourrait ainsi vérifier l'hypothèse que l'accès au statut de fonctionnaire



en début de carrière diminue au fil du temps, ou que la « cédésation » favorise un accroissement de l'étanchéité entre régimes d'emploi [Peyrin, 2018-a].

## BIBLIOGRAPHIE

AUDIER F., BACACHE-BEAUVALLET M., COURTIUUX P. & GAUTIE J. (2015), « Politique salariale et mode de rémunération dans la fonction publique en France depuis le début des années 2000 : mutations et enjeux », *Revue française d'administration publique*, vol. N° 153, n°1, p. 213-229.

AVRIL C., CARTIER M. & SERRE D. (2010), *Enquêter sur le travail. Concepts, méthodes, récits*, La Découverte, Paris.

BARLET M., MINNI C., ETOUATI S., FINOT J. & PARAIRE X. (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°56.

BELKACEM R., KORNIG C. & NOSBONNE C. (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 C. (1990), « Le demi-échec de la réforme des agents non titulaires de la Fonction publique en France (1982-1986) », *Revue française de science politique*, vol. 40, n°2, p. 230-249.

BILAND É. (2010), « Les ambiguïtés de la sélection par concours dans la fonction publique territoriale : une institutionnalisation inachevée », *Sociologie du Travail*, vol. 52, n°2, p. 172-194.

BILAND E. (2012), *La fonction publique territoriale*, La Découverte, Paris.

BODIGUEL J.-L. (1999), « Non-Career Civil Servants in France », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, n°1, p. 55-70.

BODIGUEL J.-L., GARBAR C. & SUPIOT A. (2000), *Servir l'intérêt général : droit du travail et fonction publique*, Presses Universitaires de France, Paris.

BOUFFARTIGUE P. (2010), « L'emploi à statut au miroir de ses marges : précaires à la Poste dans les années 2000 », *Salariat à statut. Genèses et cultures*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes, p. 287-299.

BOUSSARD V., MARTIN E. et VEZINAT N. (2015), « Modernisation des entreprises publiques », *Sociétés contemporaines*, vol. 1, n°97, p. 5-23.

BRESSON M. (2016), « Le travailleur non titulaire dans la fonction publique : une figure emblématique des marges de l'emploi », *Revue Française de Socio-Économie*, n°17, p. 65-83.

DAÏOGLU H. (2008), *La gestion de l'emploi précaire dans la fonction publique: l'évolution vers une logique d'emploi privé*, Thèse de doctorat, Université Paul Cézanne.

DECOUFLE A.-C. & MARUANI, M. (1987), « Pour une sociologie de l'emploi », *Revue française des affaires sociales*, n°3, p. 7-29.

DONZEAU N. & DUVAL J. (2017), « L'emploi dans la fonction publique en 2015 », *Insee première*, n°1640.

DREYFUS F. (1993), « Les fondements philosophiques et politiques des systèmes de fonction publique : les cas français et britannique », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, vol. 1, n°109, p. 56-74.

EMMENEGGER P., HÄUSERMANN S., PALIER B. & SEELEIB-KAISER M. (2012), « How we grow unequal », in P. EMMENEGGER, S. HÄUSERMANN, B. PALIER et M. SEELEIB-KAISER (éd.), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press, p. 3-26.

GARABIGE A. (2013), « Les employeurs territoriaux face aux transformations des politiques d'emploi public. Etude quantitative sur le recours aux non-titulaires », In : E. BÉTHOUX, JEAN-VINCENT KOSTER, S. MONCHATRE, F. REY et M. TALLARD (éd.), *Emploi, compétences et relations professionnelles : quelles dynamiques de régulation aujourd'hui ?*, Octarès, Toulouse, p. 285-295.

GARABIGE A., (2010), « La logique du compromis belliqueux. Chronique d'une négociation sur le régime indemnitaire dans une mairie française », *Négociations*, vol. 2, n° 14, p. 59-70.

JOIN-LAMBERT O. & MIAS A. (2017), « Les syndicats à l'épreuve des frontières public/privé », *Sociologie du Travail*, vol. 59, n°1, p. 1-18.

KERJOSSE R. & REMILA N. (2013), « Les trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique de l'État », *Emploi et salaires*, Insee.

KOCH M. & FRITZ M. (ÉD.) (2013), *Non-Standard Employment in Europe - Paradigms, Prevalence*, Palgrave Macmillan.

LAMANTHE A. & MOULLET S. (ED.) (2016), *Vers de nouvelles figures du salariat: entre trajectoires individuelles et contextes sociétaux*, Presses universitaires de Provence, Aix-en-Provence, 182 p.

LE PORS A. & ASCHIERI G., (2015), *La fonction publique au XXIème siècle*, Ivry-sur-seine: Editions de l'atelier.

MAGAUD J. (1974), « Vrais et faux salariés », *Sociologie du Travail*, n°1, p. 1-18.

MARUANI M. (1989), « Statut social et modes d'emplois », *Revue Française de Sociologie*, vol. 30, n°1, p. 31.

MONIOLLE C. (1997), *Les agents non titulaires de la fonction publique de l'État : entre précarité et pérennité*, Thèse de doctorat, Université Panthéon-Sorbonne, Paris.

OGER C. (2008), *Le façonnage des élites de la République: culture générale et haute fonction publique*, Presses de Sciences Po, Paris, 306 p.

PARENT M.-C., POUGET J. & ZAIDMAN C. (2003), « Mieux connaître l'emploi public », *Economie et statistique*, n°369-370, p. 5-14.

PETIT H. (2003), « Les déterminants de la mise en œuvre d'un mode de gestion de l'emploi », *Économie et Statistique*, vol. 361, n°1, p. 53-70.

PEYRIN A., (2005), *Faire profession de la démocratisation culturelle. Travail, emploi et identité professionnelle des médiateurs de musées*, thèse pour le doctorat de sociologie, EHESS, Paris.

PEYRIN A., (2007), « Les usages sociaux des emplois précaires dans les institutions culturelles. Le cas des médiateurs de musées », *Sociétés contemporaines*, n°67, p. 7-26.

PEYRIN A., (2018-a), *Deux décennies de transformations des espaces de carrière des agents titulaires et contractuels de l'État. Analyse exploratoire du fichier biographique de l'Insee*, Rapport pour l'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) et la CFE-CGC.

PEYRIN A., (2018-b), « Recompositions de l'emploi public et crise du modèle statutaire. Le cas de la fonction publique d'État en France », in Arborio Anne-Marie, Bouffartigue Paul, Lamanthe Annie, *Crise(s) et mondes du travail*, Toulouse : Octarès.

RUIZ É. (2013), *Trop de fonctionnaires ? Contribution à une histoire de l'État par ses effectifs (France, 1850-1950)*, thèse de doctorat, EHESS, Paris.

SAGLIO J. (2004), « Définir l'employeur public », *communication au congrès de l'Association internationale des sociologues de langue française*, Tours.

SAGLIO J. (2005), « Le droit à la carrière des officiers de la marine », *Revue française d'administration publique*, vol. 116, n°4, p. 639.

SAGLIO J. (2006), « Les relations professionnelles face aux nouveaux rapports de subordination », In : H. PETIT et N. THÉVENOT (éd.), *Les nouvelles frontières du travail subordonné*, La Découverte, Paris, p. 235-243.

SIWEK-POUYDESSEAU J. (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, Cujas, Paris.

SIWEK-POUYDESSEAU J. (2004), « Les relations de l'État-patron avec les syndicats de fonctionnaires », *La Revue de l'Ires*, n°45, p. 55-73.

SIWEK-POUYDESSEAU J. (2009), « Les syndicats de la fonction publique et les réformes managériales depuis 2002 », *Revue française d'administration publique*, vol. 132, n°4, p. 745.

WERTHEIM J., THOMAS J.-E. & THIERUS L. (2012), « Élections professionnelles dans la fonction publique en 2011. Comités techniques et commissions administratives paritaires », *Documents et méthodes*, DGAFP.