Deux décennies de transformations des espaces de carrière des agents titulaires et contractuels de l'État

Aurélie Peyrin

▶ **To cite this version:**

Aurélie Peyrin. 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 de recherche] Laboratoire d'Economie et Sociologie du Travail (LEST); IRES. 2018, pp.78. halshs-02149078

HAL Id: halshs-02149078
https://shs.hal.science/halshs-02149078

Submitted on 17 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.

Deux décennies de transformations des espaces de carrière des agents titulaires et contractuels de l'État

Analyse exploratoire du fichier biographique de l'Insee

Aurélie Peyrin

Laboratoire d'économie et de sociologie du travail, Aix Marseille Université-CNRS

Recherche effectuée dans le cadre d'une convention conclue entre l'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES) et la CFE-CGC

Avec le soutien de l'Agence Nationale de la Recherche au titre du programme Investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données – CASD)

Mars 2018

Merci à Camille Signoretto et Léo Joubert dont l'aide méthodologique et l'expertise technique ont été précieuses.

Résumé

Pour évaluer la manière dont s'est transformé l'espace des carrières des agents de l'Etat en une vingtaine d'années, nous avons rassemblé en cinq catégories les parcours professionnels observés sur onze années consécutives, en distinguant les parcours démarrant dans une position statutaire (fonctionnaire titulaire) et ceux démarrant comme contractuel (CDD de droit public) en 1991, que nous avons ensuite comparés aux parcours démarrant dans ces positions respectives, mais cette fois-ci en 2002. Entre ces deux dates, la fonction publique d'Etat a connu d'importantes transformations morphologiques (féminisation, rajeunissement, hausse des qualifications), et l'année 2001 marque l'inversion de la dynamique des recrutements de fonctionnaires.

Pour les agents titulaires en début de période, les parcours sont principalement déterminés par la catégorie hiérarchique de départ et la promotion éventuelle dans la catégorie supérieure. L'accroissement de la hausse des diplômés de l'enseignement supérieur long entraîne ainsi une hausse de la part de la classe des agents en catégorie A sur les onze années observées d'un tiers à la moitié de l'ensemble. Les deux classes des promus de la catégorie B vers la catégorie A représentent une part globalement stable sur les deux périodes (8-9%). La classe des agents restés en catégorie C onze années consécutives diminue de 34 à 17% d'une période à l'autre. Seule une classe différencie nettement les deux périodes, celle des agents qui terminent la période en catégorie B : en 1991-2001, cette classe représente un tiers de l'ensemble, et rassemble des agents restés dans cette catégorie pendant onze ans, tandis qu'en 2002-2012, elle ne représente plus qu'un cinquième de l'ensemble, et il s'agit majoritairement d'agents promus de la catégorie C à la catégorie B durant ces onze années. Pour les populations démarrant chaque période avec le statut de fonctionnaire titulaire, les variations observées entre ces deux décennies tiennent sans doute pour beaucoup à la hausse générale des niveaux de qualification et au fait qu'on observe ces deux populations à des âges différents. Difficile d'y percevoir, à ce stade, d'effets des réformes de la gestion des carrières.

Pour les agents contractuels en début de période en revanche, les classes sont moins homogènes et les typologies ne reflètent pas seulement ces différences de profils, même si elles sont structurées à la fois par la catégorie hiérarchique du poste et la situation d'emploi en début et en fin de période. Dans les deux périodes, la classe modale se caractérise par le maintien dans une position contractuelle en catégorie A et rassemble un peu plus d'un tiers de l'ensemble ; les classes aboutissant à la titularisation en catégorie A représentent environ un cinquième de l'ensemble. Dans les deux typologies également, on trouve deux classes rassemblant les agents en catégorie C, dont le devenir est généralement la sortie de l'Etat vers le privé, ou la titularisation en catégorie C. Les deux périodes se distinguent par deux phénomènes : seul le plan de titularisation survenu entre 2002 et 2012 semble favoriser l'accès au statut de fonctionnaire ; l'extension du CDI suite à la loi de 2005 a par ailleurs pu favoriser le maintien dans l'emploi contractuel sur longue période, que ce soit en catégorie C ou en catégorie A.

Table des matières

1. Les parcours professionnels des agents de l'État sous le regard des statisticiens 9

1.1. Des promotions de plus en plus fréquentes pour les fonctionnaires titulaires, au fil d'une nette montée en qualification 10

1.2. La moitié des agents non titulaires quitte la fonction publique de l'État avant quatre ans, mais la majorité de ceux qui reste est titularisée 10

1.3. Les limites de ces travaux et les propositions pour les surmonter 12

2. Une fonction publique en profonde mutation 14

2.1. Quelles évolutions dans la fonction publique d'État depuis 1990 ? 14

1.4. Des cadres juridiques et réglementaires rénovés pour les agents de l'État 19

1.4.1. Ce qui change pour les carrières des fonctionnaires 22

1.4.2. Ce qui change pour les carrières des contractuels 23

3. Décrire les parcours professionnels des agents de l'État pour révéler d'éventuels effets des réformes de la fonction publique 26

3.1. Le fichier biographique de l'Insee 26

3.1.1. Description de la source et constitution du premier champ 26

3.1.2. Avantages et inconvénients de la source 28

3.2. Une stratégie de recherche ajustée aux particularités des données 29

3.2.1. Deux sous-périodes pour identifier un éventuel effet date 29

3.2.2. Un champ restreint aux individus présents 11 années consécutives sur chaque période 30

3.2.3. Puis aux individus ayant occupé au moins un poste dans la fonction publique d'État sur ces 11 années 32

3.2.4. Mise en œuvre de la typologie : analyse de séquences, positionnement multidimensionnel et classification 35

3.2.5. Caractéristiques comparées des quatre populations étudiées 36

4. Cinq parcours types d'agents de l'État pour chaque période 39

4.1. Parcours des agents de l'État titulaires en début de période 39

4.1.1. Première période : 1991-2001 39

4.1.2. Deuxième période : 2002-2012 41

4.1.3. Confrontation des typologies sur les deux périodes 42

4.2. Parcours des agents de l'État contractuels en début de période 44

4.2.1. Première période : 1991-2001 44

4.2.2. Deuxième période : 2002-2012 47

4.2.3. Confrontation des typologies sur les deux périodes 49

Synthèse et discussion 52

Bibliographie 58

Annexe 1. Effet des restrictions de champ sur la structure des postes et les caractéristiques des individus 62

Annexe 1.1. Présence 11 années consécutives dans le fichier 62

Annexe 1.2. Au moins un poste dans la fonction publique d'État 65

Annexe 2. Description des classes par les variables actives et illustratives – agents titulaires en début de période 68

Annexe 3. Description des classes par les variables actives et illustratives – agents contractuels en début de période 71

Synthèse des résultats : Comment l'espace des carrières des agents de l'État s'est-il transformé entre le début des années 1990 et le milieu des années 2010 ?.....71

Introduction

Au milieu des années 2000, un ensemble de réformes a cherché à changer les règles du jeu des carrières des agents de l'État (Jeannot, Rouban, 2010). Sans que l'architecture statutaire édifiée au début des années 1980 ne soit modifiée, les règles de rémunération et d'organisation des carrières des fonctionnaires titulaires ont été progressivement transformées (Buisson, Peyrin, 2017). Qu'il s'agisse d'accroître les mobilités, de développer une approche par métiers, de réformer l'évaluation du mérite professionnel ou d'individualiser les rémunérations, l'enjeu consiste à rompre avec une gestion des carrières déterminée par les corps et l'ancienneté, et à affaiblir le rôle des instances paritaires (Alber, 2013). Parallèlement, les modes de gestion des carrières des agents publics ne bénéficiant pas du statut, les contractuels de droit public, ont connu de nombreuses évolutions législatives et réglementaires destinées à traduire en droit une circulaire européenne, puis un accord collectif. L'ensemble de ces changements aboutit en 2014 à une fonction publique d'État offrant des espaces de carrière distincts pour les agents titulaires d'une part, bénéficiant d'un ensemble de garanties statutaires, et les agents contractuels d'autre part, renvoyés à un ensemble de dispositions de droit public n'apportant pas ces mêmes garanties (Peyrin, 2017).

Ces réformes visant à transformer les règles de déroulement des carrières des agents titulaires et contractuels de l'État ont-elles produit des effets observables, quelques années plus tard ? Les carrières des fonctionnaires seraient-elles désormais plus différenciées, comme l'indiquent des travaux qualitatifs (Alber, 2017) ? Le rythme des promotions s'est-il réduit ? La durée d'emploi des contractuels a-t-elle par ailleurs augmenté, attestant de la généralisation du CDI au sein de l'État ? Leurs perspectives de promotion se sont-elles accrues après la mise en place du CDI ? Sont-elles très différentes de celles des fonctionnaires ?

Pour apporter des éléments de réponse à ces questions, nous avons comparé l'espace des carrières des agents de l'État sur deux décennies successives : 1991-2001, et 2002-2012, bien distinctes en termes de dynamique d'emploi. Précisément, nous avons réalisé, pour chaque période, deux typologies décrivant les parcours des agents de l'État en fonction de leur statut d'emploi en début de période : la première porte sur les individus occupant un poste d'agent titulaire, et l'autre sur les individus occupant un poste d'agent contractuel de l'État. La source utilisée pour cela est le fichier biographique de l'Insee, panel représentatif de l'ensemble des salariés sur la période 1988-2013. Cette source est rarement mobilisée par les chercheurs, car son accès n'est possible que par le biais du Centre d'accès sécurisé aux données, après accord du Comité du secret statistique[1]. Contrairement aux publications issues d'exploitations antérieures de cette source (Koubi, 2002 ; Pora et Wilner, 2012), nous n'avons pas choisi de recourir à des modélisations économétriques pour analyser ces données de panel, mais de

[1] Cette recherche a ainsi bénéficié d'une aide de l'Etat gérée par l'Agence Nationale de la Recherche au titre du programme Investissements d'avenir portant la référence ANR-10-EQPX-17 (Centre d'accès sécurisé aux données – CASD).

privilégier une approche descriptive : la réalisation de typologies issues des techniques d'analyse de séquences présente en effet l'avantage de tirer pleinement parti de la richesse et la précision des variables décrivant l'ensemble des postes occupés sur les deux décennies étudiées. Les typologies produites tiennent ainsi compte de la nature des éléments qui composent chaque parcours et de leur durée, mais aussi de l'ordre et de la temporalité de ces éléments constitutifs.

Le rapport est organisé de la manière suivante : dans une première partie, nous présentons l'état des connaissances sur les parcours professionnels des agents de l'État. Cette revue de lecture porte principalement sur des publications de la statistique publique, dont les limites constituent autant de défis à relever dans cette recherche. L'un d'entre eux consiste à intégrer les transformations de l'espace dans lequel se déroulent les carrières des agents de l'État au cours des deux décennies étudiées (ce que les travaux précédents ne le prennent pas suffisamment en compte dans leurs questionnements et leurs interprétations). La deuxième partie présente donc les profondes transformations qu'a connu la fonction publique de l'État sur les plans démographiques et structurels depuis 1990. D'importantes réformes des modes de gestion de la main d'œuvre et d'organisation des carrières, inscrits dans les textes législatifs et réglementaires, sont en outre survenus depuis 2005. Peut-on déjà en déceler certains effets sur les parcours professionnels ? La troisième partie présente de manière détaillée les avantages du fichier biographique de l'Insee, mais aussi ses contraintes, qui ont considérablement déterminé la stratégie de recherche. On présente ainsi la manière dont ont été constituées des sous populations en fonction du statut d'emploi en début de période, pour proposer finalement quatre typologies de parcours (titulaire / contractuel, fois deux périodes). Les résultats sont présentés dans la quatrième partie, puis discutés en conclusion. Des annexes présentent un ensemble de tableaux et graphiques qui documentent les quatre typologies.

1. Les parcours professionnels des agents de l'État sous le regard des statisticiens

L'Insee produit plusieurs sources statistiques dont le caractère longitudinal ou le « chaînage » permet de décrire les parcours des agents de l'État (cf. encadré n°1). La nature confidentielle des informations individuelles contenues dans ces sources en restreint cependant considérablement l'usage : seuls les statisticiens rattachés à l'Insee ou appartenant à la statistique publique ont à ce jour travaillé sur les carrières des agents publics (Bessière & Pouget, 2007 ; Kerjosse & Rémila, 2013 ; Ba et *al*., 2017). S'ils permettent de disposer d'éléments chiffrés inédits sur les parcours et les mobilités dans la fonction publique[2], ces travaux statistiques sont globalement peu problématisés et contextualisés.

Encadré n°1 : quelles sources statistiques sur les parcours des agents de l'État ?

Les deux premières sources portent sur les agents civils des ministères, hors établissements publics. Le panel d'agents civils de l'État 1978-2005 est le résultat de l'appariement entre le fichier de paie des agents de l'Etat (avec un taux de sondage de 1/12^{e}) et l'Echantillon démographique permanent. Son exploitation a permis de mesurer des taux de « survie » dans la fonction publique de l'État selon les caractéristiques individuelles (Bessière & Pouget, 2007), ce que ne permet pas l'enquête rétrospective sur les agents de l'État réalisée par l'Insee en 2010. Cette autre enquête, à laquelle ont répondu 13 000 agents des ministères civils, a pour atout la richesse des variables collectées grâce à un questionnaire renseignant précisément le niveau de formation, le parcours professionnel, le temps de travail et la situation familiale. Ces questionnaires ont ensuite été appariés avec le fichier de paie de l'Insee pour récupérer les informations sur le salaire et le poste occupé (Kerjosse & Rémila, 2013, p. 42). Par construction, l'ensemble de ces sources représentatives des agents des ministères civils ne permet pas d'étudier les mobilités sortantes.

Les agents du service statistique ministériel de la fonction publique ont par ailleurs déjà travaillé sur des données exhaustives, en « chaînant » des fichiers annuels. Une première expérience de chaînage du fichier de paie des agents de l'État a permis de retrouver en 2007 les agents contractuels de l'État présents en 2004 (Lapinte, 2011) ; d'autres réalisées sur deux années consécutives du système d'information sur les agents du service public (SIASP) alimentent les fiches « mobilités » du *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* ; la dernière en date a permis de suivre sur cinq ans[3] les agents contractuels de l'État recrutés en 2011 (Ba et *al.*, 2017).

[2] Éventuellement en comparaison public-privé, cf. Daussin-Benichou, Koubi, Leduc & Marc, 2014.

[3] Cinq ans serait la durée maximale « autorisée » selon le dossier publié dans le Rapport annuel 2017, mais aucune précision ne vient justifier cette affirmation.

1.1. Des promotions de plus en plus fréquentes pour les fonctionnaires titulaires, au fil d'une nette montée en qualification

Sur la période 1978-2005, « la part des agents disposant d'un diplôme de l'enseignement supérieur a augmenté sensiblement au cours des années 1990, au détriment de la part des moins diplômés (Bessière & Pouget, 2007, p. 58). L'enquête de 2010 confirme ce résultat sur la période la plus récente : non seulement « le niveau de diplôme à l'entrée augmente régulièrement », mais il devient aussi « de plus en plus élevé par rapport à celui requis pour occuper les postes » (Kerjosse & Rémila, 2013, p. 66)[4]. Par ailleurs, « la proportion d'agents de l'État qui accèdent directement à la fonction publique après leurs études diminue au fil des générations » (*Ibid*, p. 41)[5]. Ceux qui ont connu une expérience professionnelle dans le privé avant l'embauche dans le public sont surtout des hommes, peu diplômés.

L'augmentation des qualifications explique la rapidité croissante des promotions de catégorie B en A. Toutes choses égales par ailleurs, le diplôme est le principal déterminant des promotions en catégorie A (Bessière et Pouget, 2007, p. 66). Le résultat de la modélisation est légèrement différent dans la publication la plus récente : les agents surdiplômés à l'entrée ont nettement plus de chances d'obtenir des promotions, comme ceux qui ont bénéficié de formations longues, mais c'est l'ancienneté qui influence le plus le fait d'en avoir obtenu au moins une (Kerjosse & Rémila, 2013, p. 52). Avoir exercé à temps partiel et s'être interrompu plus de 6 mois (deux caractéristiques féminines) sont des facteurs défavorables aux promotions et à la progression du salaire.

1.2. La moitié des agents non titulaires quitte la fonction publique de l'État avant quatre ans, mais la majorité de ceux qui reste est titularisée

Contrairement aux agents titulaires, le premier enjeu d'un parcours démarré hors statut est la pérennisation de la relation d'emploi. Parmi les agents recrutés dans la fonction publique de l'État en 1983, seulement 27% de ceux entrés comme non titulaires sont toujours présents 22 ans plus tard, contre 71% des agents entrés comme titulaires. La probabilité d'être toujours présent dans la fonction publique de l'État 15 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 (Bessière & Pouget, 2007, p. 56). Le rythme d'évaporation est élevé : ¼ des départs survient avant trois ans, ½ avant quatre ans et presque les ¾ après cinq ans – avec des variations selon les cohortes

[4] Cet accroissement du niveau de qualification au recrutement s'accompagne d'un phénomène de déclassement, qui ne se résorbe pas toujours au fil de la carrière (Di Paola & Moullet, 2003 ; Di Paola & Moullet, 2012).

[5] La probabilité de commencer sa carrière directement dans le public est plus élevée pour les postes relevant de la catégorie A, et pour les enfants de fonctionnaires.

(*Ibid*., p. 53). Sur les données plus récentes, le taux d'évaporation à cinq ans des agents contractuels recrutés en 2011 est plus faible, à 59%.

L'immense majorité des agents entrés dans la fonction publique de l'État comme contractuels en 1983 toujours présents 22 ans après sont devenus titulaires (90% des hommes et 94% des femmes, cf. Bessière & Pouget, 2007, p. 51). La part des agents titularisés s'accroît avec l'ancienneté, quelle que soit la cohorte considérée : 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'enquête de 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.Toutes choses égales par ailleurs, l'ancienneté a un effet positif sur la probabilité d'être titularisé (Kerjosse & Remila, 2013). D'autres facteurs jouent cependant : la titularisation concerne plutôt les agents entrés dans la fonction publique de l'État avant 25 ans[6], qui n'ont 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 (*Ibid*., p. 49-50)[7].

Ces publications statistiques partagent un même biais en faveur des transitions les plus favorables : la titularisation ou la promotion en catégorie A. Les caractéristiques des agents non titularisés, et surtout de ceux qui quittent la fonction publique, sont très succinctement renseignées. Ce biais « positif » s'explique en partie par le champ de ces différentes sources de donnés, toujours par définition limité à la fonction publique (on ignore ainsi les caractéristiques des emplois occupés après départ), mais pas seulement. Le système d'information sur les agents du service public, dont le champ est limité aux trois fonctions publiques, a en effet pour la première fois été exploité sous un angle original : la réalisation d'une typologie descriptive des parcours des contractuels met justement en lumière l'importante proportion des parcours conduisant les contractuels hors de la fonction publique, dans la fonction publique de l'État plus que dans les deux autres (Ba et *al*., 2017). Parmi les contractuels employés par l'État en 2011, 25% sont toujours en emploi sur ce même statut quatre ans plus tard et seulement 14% sont devenus titulaires ; les autres ont quitté la fonction publique d'État (FPE) : 40% après des contrats courts, et 19% après des contrats longs non renouvelés (cf. figure n°1)[8].

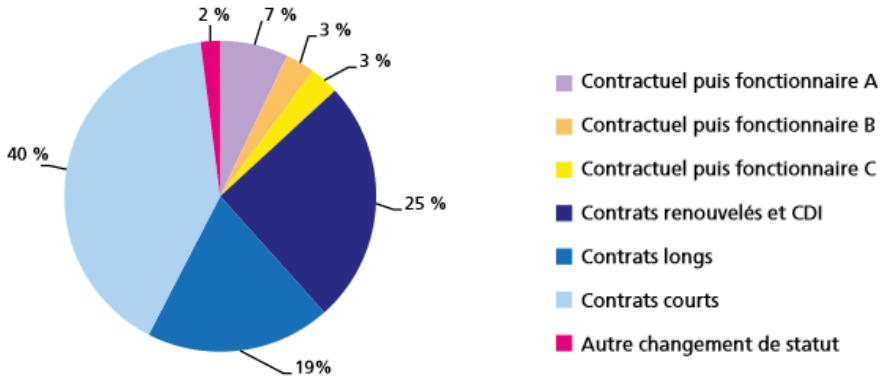
---

[6] 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 résultats de la modélisation est présentée dans Kerjosse & Remila, 2013, p. 50, sans les coefficients indiquant la significativité.

[7] Cette enquête 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).

[8] Si les classes ne sont pas associées à un type de profil bien identifié, quelques éléments plaident en faveur d'une approche différenciée de l'offre de travail contractuel. Les postes de catégorie A et dans l'Education nationale sont par exemple sous représentés dans la classe des contrats courts, tandis que les postes en catégorie A et au ministère de l'enseignement supérieur sont sur-représentés dans celle des contrats longs non renouvelés… Les différences

Figure n°1 : Répartition par classes des contractuels entrants en 2011 dans la fonction publique de l'État



Source : Siasp, Insee. Traitements DGAFP – Département des études, des statistiques et des systèmes d'information.
Champ : Ensemble des agents absents en 2010, dont le premier poste dans la fonction publique en 2011 est occupé en tant que contractuel.

Source : Dossier 1, figure D. 1-4, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2017, p. 191.

1.3. Les limites de ces travaux et les propositions pour les surmonter

Les limites de ces travaux tiennent en partie aux sources mobilisées, alors même qu'elles sont parfois les plus complètes qui existent. Ainsi, les fichiers de paie de l'État ne renseignent pas précisément le motif juridique de recrutement, et le champ des publications qui exploitent cette source exclut presque systématiquement les emplois aidés. Or, il existe une forte porosité entre les formes d'emploi atypiques que sont les CDD de droit public et les emplois aidés dans la fonction publique d'État. Ainsi, parmi les 12,4% d'agents contractuels ayant changé de statut entre 2010 et 2011, 53% sont en emploi aidé l'année suivante, et 40,5% sont devenus titulaires (Dorothée et *al.*, 2013). La porosité est encore plus forte dans l'autre sens : parmi les 14,3% d'agents en emploi aidé ayant changé de statut entre 2010 et 2011, 92% sont devenus contractuels, et seulement 7% fonctionnaires. Ces travaux ne captent donc pas les effets sur les parcours individuels des stratégies de flexibilité numérique mises en œuvre par les employeurs publics.

Les publications issues de l'analyse des rares sources longitudinales sur les agents de l'État restent par ailleurs à la surface des phénomènes sociaux, faute de problématisation, de mise en perspective par des travaux théoriques. Pour les cas qui aboutissent à la titularisation par exemple, l'emploi contractuel aura joué le rôle de file d'attente, et même parfois de tremplin (Danner & Giret, 2016) : cette période de socialisation peut en effet se révéler essentielle pour préparer efficacement, puis réussir, les concours de recrutement (Oger 2008 ; Biland, 2010).

sont en revanche moins clairement perceptibles pour ce qui concerne les caractéristiques individuelles, ce qui invite à explorer plus avant l'offre de travail et les modes de gestion de la main d'œuvre dans les ministères.

Une autre limite importante à l'interprétation des résultats de ces travaux, est l'insuffisante prise en compte de l'effet du temps sur le phénomène observé. On ne peut en effet analyser les parcours professionnels sans porter attention aux périodes dans lesquels ils se déroulent (effets date), surtout lorsque ces périodes sont caractérisées par de fortes transformations comme c'est le cas pour la fonction publique d'État. La probabilité d'être promu dans une catégorie supérieure à celle dans laquelle on a été recruté ne dépend par exemple pas seulement des caractéristiques individuelles, mais également de la structure des postes disponibles à un moment donné, elle-même associée à la dynamique des recrutements sur une période donnée. De même, la probabilité de devenir titulaire pour un agent recruté comme contractuel n'est pas non plus seulement déterminée par ses caractéristiques individuelles, mais aussi très fortement contrainte par le contexte institutionnel : avant 2005, les contrats à durée déterminée pouvaient en effet être renouvelés sans aucune limite (à quelques exceptions près), tandis que la durée total d'emploi sous ce statut ne peut depuis dépasser 6 ans cumulés. En outre, sur la période 1990-2013, trois plans de titularisation se sont succédés, proposant des dispositions d'accès à l'emploi titulaire réservées aux agents contractuels répondant à certains critères. La partie 2 présente donc des éléments quantitatifs et juridiques précis qui permettent de documenter ces transformations du contexte, pour améliorer l'interprétation des résultats.

En lien avec cette insuffisante prise en compte des effets du temps sur les structures et phénomènes sociaux, la dernière limite est d'ordre méthodologique. Le recours systématique aux modélisations, et notamment aux modèles de durée, fait implicitement le postulat que la relation entre les variables est de nature linéaire. Or, l'effet des variables sur le phénomène observé peut tout à fait varier dans le temps : la valeur du diplôme n'est en effet pas la même à dix ans d'écart, dans un contexte d'accroissement généralisé des études supérieures (Bourdieu, 1978). Ces modèles qui supposent la constance de la causalité dans le temps font totalement abstraction de l'ordonnancement des évènements (Abbott, 2001 ; Abbott, 2011). Sur ce point, on propose de délaisser les modèles économétriques au profit de techniques descriptives d'analyse de séquences, qui permettent justement d'étudier finement la durée des évènements, les moments auxquels ils se produisent, l'ordre dans lequel ils surviennent et les intervalles entre eux.

2. Une fonction publique en profonde mutation

2.1. Quelles évolutions dans la fonction publique d'État depuis 1990 ?

Le visage de la fonction publique d'État s'est profondément modifié depuis le début des années 1990, et il est essentiel d'avoir en tête ces évolutions pour interpréter les parcours professionnels. Le *Rapport annuel* publié chaque année par la DGAFP (cf. encadré n°2) constitue une source privilégiée pour documenter ces transformations sur longue période.

Encadré n°2 : Le Rapport annuel, bilan social de l'État employeur

Depuis le début des années 1980, la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) publie à la Documentation française le *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* qu'elle présente en Conseil supérieur de la fonction publique. Au sein de la DGAFP, un service statistique composé de fonctionnaires de l'Insee et d'agents contractuels alimente la partie quantitative du rapport, en produisant des tableaux et graphiques sur les effectifs, les recrutements, les mobilités, les accidents du travail et maladies professionnelles, les élections professionnelles. Depuis 2009, la principale source de données exploitée par le *Rapport annuel* est le système d'information sur les agents des services publics (Siasp), également élaboré par l'Insee à partir de sources administratives couvrant le champ des trois fonctions publiques. Ce système est alimenté par les fichiers mensuels de paie 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 sociales pour ceux agents des établissements publics de l'État[9].

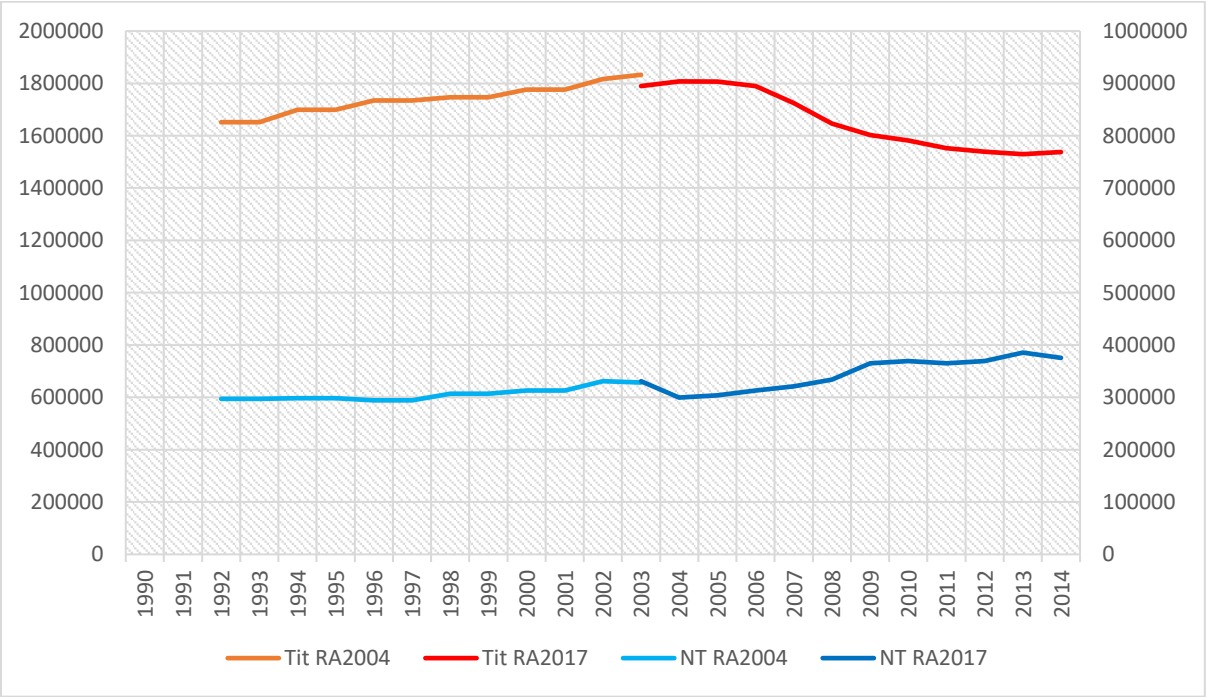
a) Une structure d'emploi qui se déforme au profit des contractuels

Depuis 1992, le nombre d'agents titulaires de la fonction a diminué de 6% (1 636 102 à 1 537 855), tandis que celui des contractuels augmentait de 12% (335 116 à 375 652). La période se décompose en deux phases distinctes (cf. graphique n°1) : une phase de croissance durant une dizaine d'années de croissance (+11% pour les titulaires, +12% pour les contractuels), aboutissant à un sommet autour d'1,87 million de titulaires et 330 000 contractuels en 2003, suivi d'une phase de décroissance pour les titulaires (-15%) et de croissance des contractuels (+24%, après une baisse pendant 2-3 ans) les dix années suivantes. Le *Rapport annuel* documente les nombreux facteurs qui ont influencé les effectifs de l'État à

[9] Les données de SIASP sur les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière proviennent elles aussi des DADS.

la baisse ou à la hausse, comme par exemple le changement de statut de certains exploitants publics[10], ou encore les transferts d'agents dans les collectivités territoriales[11].

Graphique n°1. Evolution des effectifs réels d'agents civils de l'État depuis 1992, titulaires et contractuels



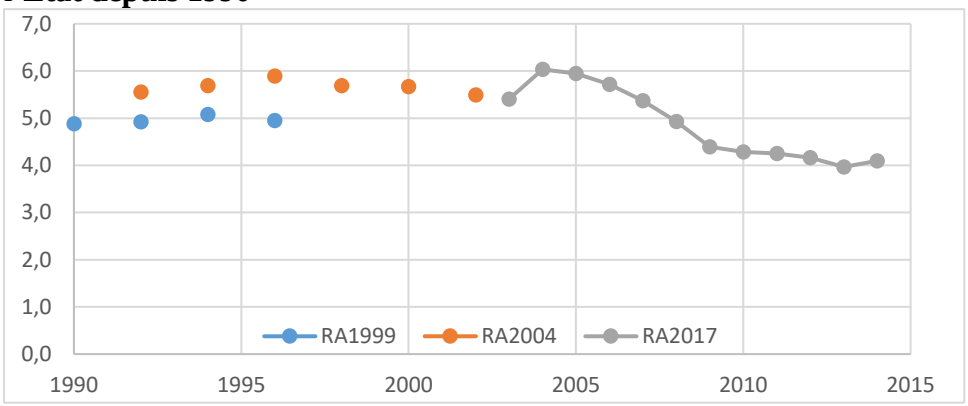
Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, La documentation française, éditions 2004, 2017. Compilation et mise en forme par l'auteure.
Légende : Tit = titulaires, RA = rapport annuel, NT = non titulaires.
Note de lecture : Les effectifs d'agents titulaires se lisent sur l'échelle de gauche, ceux des contractuels sur l'échelle de droite.

Le rapport entre nombre d'agents titulaires et nombre d'agents contractuels évolue en conséquence (cf. graphique n°2) : on compte en moyenne 4 titulaires pour 1 contractuel en 2015, alors qu'on en comptait 5 pour 1 en début de période, et même 6 pour 1 en 2004.

[10] Avant 1991, les effectifs des Postes et télécommunications étaient imputés sur un budget annexe de l'Etat. La réforme de 1990 créé deux établissements publics industriels et commerciaux, La Poste et France Télécom. France Télécom devient une société anonyme de droit privé en 1996, mais les fonctionnaires gardent leur statut. La Poste reste exploitant public, et 300 000 de ces salariés sont encore recensés parmi les effectifs de l'Etat au 31 décembre 2000 ; ils sortent des décomptes dans les années suivantes, cf. Pauron, Quarré, 2002.

[11] En 2004 par exemple, ces transferts vers la fonction publique territoriale concernent des personnels de l'Education et de l'Equipement (RA 2009-2010).

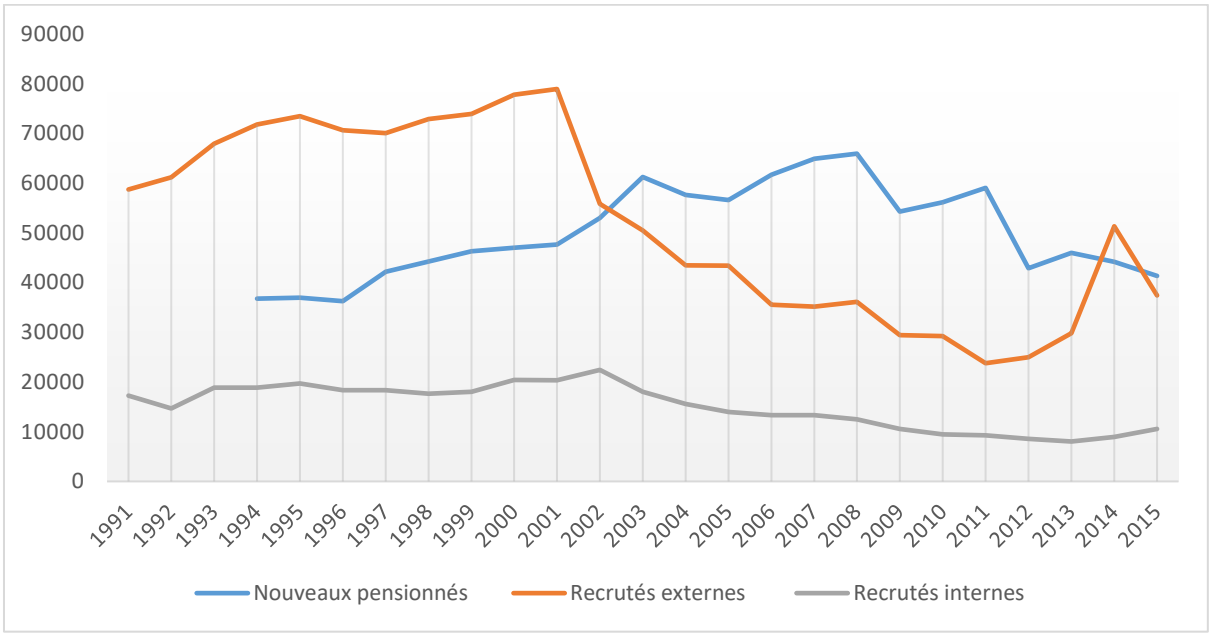
Graphique n°2. Evolution du ratio titulaires/contractuels dans la fonction publique de l'État depuis 1990



Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, La documentation française, éditions 2004, 2017. Compilation et mise en forme par l'auteure.

La tendance à la baisse du nombre d'agents titulaires de l'État après 2006 s'explique par l'écart entre les flux sortants et entrants (cf. graphique n°3) : la très forte hausse des départs en retraite jusqu'en 2008 (malgré un tassement entre 2003 et 2005) n'est plus compensée par les recrutements externes de fonctionnaires à partir de 2002. En un peu plus de dix ans, le nombre de recrutements est divisé par 2,64 (entre 2001 et 2013).

Graphique n°3. Flux de recrutements internes, externes, et de départ depuis 1991 – agents civils titulaires de l'État



Sources : rapports annuels sur l'état de la fonction publique, La documentation française, éditions 1999, 2004, 2017. Compilation et mise en forme par l'auteure.
Pensions : données 2000-2015 : RA 2017, uniquement pensions de droit direct, civils hors La poste et France Télécom ; données 1994-2000 : RA 2003-2004, uniquement pensions de droit direct, civils hors La poste et France Télécom
Recrutements : données 2002-2015 : RA 2017 ; données 1991-2001 : RA 2003-2004.

b) Transformations de l'appareil administratif et de ses agents

Sur longue période, les effectifs dédiés à l'enseignement (Education nationale et Enseignement supérieur) progressent toujours plus que la moyenne, et le poids des ministères concernés au sein de l'État augmente considérablement, jusqu'à atteindre 56% en 2015[12]. C'est l'une des raisons qui explique l'accroissement des effectifs dans les établissements publics – notamment les établissements publics locaux d'enseignement, puis les établissements publics scientifiques et techniques, au détriment des ministères (moins de 9% au début des années 1990, 20% en 2015). Des établissements publics qui, contrairement aux ministères, peuvent recruter en dehors du statut : c'est désormais seulement dans ces structures que les effectifs, fonctionnaires comme contractuels, continuent d'augmenter depuis 2005, au fur et à mesure des transferts de personnels (Peyrin, 2018). En 2014, les ministères employaient douze fonctionnaires pour un agent contractuel, contre moins d'un fonctionnaire pour un contractuel dans les établissements publics.

Si la part des enseignants n'a cessé d'augmenter, la structure de qualification des postes occupés par les agents de l'État s'est aussi déformée vers le haut[13]. Hors enseignants, la part des agents en catégorie A a augmenté de 16 à 29% en vingt ans, celle des agents en catégorie B de 22 à 37%. La catégorie D est mise en extinction en 1992 mais ne disparaît qu'en 1998, après avoir accueilli des centaines de milliers d'auxiliaires titularisés lors des plans successifs de 1950, 1974 et 1983.

On assiste également à une forte hausse du temps partiel depuis les années 1990, principalement en raison de l'assouplissement des contraintes statutaires (ordonnance de 1982 en faveur du service à temps partiel). En 2015, 11,3% des titulaires et 38,6% des contractuels sont à temps partiel. Ce cumul des écarts à la norme du contrat stable à temps plein, fréquent et bien documenté dans le secteur privé (cf. notamment Maruani, 2000), s'explique dans la fonction publique de l'État par les dispositions statutaires et réglementaires. Les emplois de fonctionnaires correspondent statutairement à un temps-plein, mais le temps partiel est autorisé, voire accordé de droit dans certaines situations – en particulier pour les mères de famille (Baradji et *al.*, 2016). La féminisation observée sur les quinze dernières années (53% à 62%[14]) est ainsi l'un des moteurs du temps partiel pour les fonctionnaires. L'accroissement du nombre d'agents contractuels est un second facteur explicatif de la hausse du temps partiel : la définition d'un besoin permanent à temps incomplet est en effet l'un des critères de recours aux recrutements en CDD. La part des agents déclarant subir le temps partiels est d'ailleurs bien plus élevée parmi cette population (Baradji et *al*., 2016).

Le dernier élément marquant est le vieillissement progressif des fonctionnaires civils : alors que la part des moins de trente ans est restée autour de 12% sur la décennie 1990-2000, elle n'est plus que de 7% en 2013. On voit ici le résultat de deux phénomènes conjugués : baisse des

[12] Entre 1980 et 2002, 90% des nouveaux fonctionnaires ont été recrutés par le ministère de l'Éducation nationale.

[13] 40 000 instituteurs classés en catégorie B sont requalifiés en catégorie A lors de la création du corps des professeurs des écoles en 1992 (Quarré, 1993).

[14] La féminisation progresse peu dans l'enseignement, où elle était déjà élevée, mais plutôt dans les services de la Justice ou des Finances (Quarré, 1992, p. 48).

recrutements externes, et accroissement de l'âge moyen lors du recrutement. La part des agents titulaires âgés d'au moins 50 ans s'est en revanche considérablement accrue, passant d'environ 20% au début des années 1990 à 34% en 2013. Les réformes successives des retraites[15] ont, comme on le voit dans le graphique n°3, sans doute contribué à accroître cette part des « seniors » dans la main d'œuvre, qui est par ailleurs une caractéristique connue de la fonction publique (Guillemot, Peyrin, 2010). Dans ce contexte, les agents contractuels sont un puissant facteur de rajeunissement des effectifs de l'État, puisqu'ils sont toujours plus jeunes en moyenne que les titulaires (cf. encadré n°3) : en 1996, les contractuels étaient en moyenne âgés de 34,1 ans contre 42,2 ans pour les fonctionnaires (Bodiguel, 1999) ; en 2011 l'écart s'était réduit, mais restait conséquent : 37,8 ans en moyenne pour les contractuels contre 43,9 ans pour les fonctionnaires.

Encadré n°3 : des contractuels plus jeunes que les fonctionnaires titulaires

Contrairement à ce qu'on observe dans les secteurs marchands ou dans la fonction publique territoriale, la part des femmes ne varie pas selon le statut d'emploi. Les contractuels sont en revanche en moyenne 6,5 ans plus jeunes que les titulaires, et l'écart est plus marqué chez les hommes (8,1 en moyenne) que chez les femmes (5,5). La jeunesse relative des agents non titulaires, observable à toute époque (Siwek-Pouydesseau, 1976 ; Bodiguel, 1999), traduit certainement la faible ancienneté de cette population dans un statut temporaire par définition. Cette faible ancienneté peut elle-même 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). Ces pyramides des âges divergentes reflètent enfin sans doute des temporalités différenciées des recrutements et des départs définitifs selon le statut[16].

La croissance démographique de la fonction publique de l'État a ainsi été particulièrement vive entre 1990 et 2000, avant de connaître un coup d'arrêt en 2001, avec la brusque diminution des recrutements d'agents titulaires. A partir de cette date, le renouvellement des agents statutaires est mis en péril. La morphologie des agents de l'État se transforme parallèlement, avec la féminisation, l'accroissement des qualifications (des agents et des postes). Au total, les perspectives de recrutement, de titularisation et de promotion sont profondément bouleversés en vingt ans. La période a aussi été le théâtre de profondes transformations des régimes d'emploi des agents titulaires et contractuels de l'État, dont certaines réformes visaient précisément à transformer l'espace des carrières.

[15] Réforme de 2003 : alignement progressif (2004-2008) de la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle des salariés du privé, pour passer de 37,5 ans à 40 ans. Réforme de 2008 : instauration d'un mécanisme de décote/surcote et indexation des pensions sur l'évolution des prix et non plus celle des traitements des agents publics en activité. Source : Vie-publique.fr.

[16] *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* 2009-2010, p. 48.

1.4. Des cadres juridiques et réglementaires rénovés pour les agents de l'État

En France, les agents employés par l'État et les collectivités publiques bénéficient d'un régime d'emploi dérogatoire au Code du travail. Le régime des agents titulaires, les fonctionnaires, est inscrit dans une loi statutaire, dont les protections sont destinées à les placer dans les meilleures conditions pour qu'ils se consacrent exclusivement au service de l'intérêt général (Bodiguel, Garbar & Supiot, 2000). Ces protections sont résumées dans les représentations sociales par l'idée d'emploi à vie, emblème de la sécurité professionnelle. Mais les employeurs publics recrutent aussi des agents publics par le biais de contrats, à durée déterminée ou non. Ces contrats, qui relèvent du droit public, ne sont pas couverts par les mêmes dispositions statutaires que les fonctionnaires titulaires (cf. encadré n°4). Le recours aux emplois non statutaires comme instrument de flexibilité numérique et de concurrence des travailleurs est une pratique ancienne en France, qui accompagne les évolutions des administrations publiques durant les réformes.

Encadré n°4 : La place des contractuels dans le modèle statutaire édifié après la deuxième guerre mondiale

La spécificité de la relation d'emploi entre le fonctionnaire et l'État est établie par un statut qui s'applique aux titulaires de l'État nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie des administrations[17]. 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 ainsi 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 limité 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 lui octroie la maîtrise de son avenir » (Bernard-Steindecker, 1990, p. 235). 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).

La distinction du grade et de l'emploi protège le fonctionnaire contre l'arbitraire hiérarchique, 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) 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. Ces « super règles » participent aux modes de structuration identitaires des fonctionnaires (Saglio, 2004b, p. 40).

[17] Trois textes marquent les grandes étapes de l'histoire du statut de la fonction publique : la Loi du 19 octobre 1946, l'ordonnance du 4 février 1959 et la Loi du 13 juillet 1983. Pour l'Etat, s'y ajoute la loi du 11 janvier 1984.

Les agents dits « non titulaires » sont par définition exclus de ce jeu des carrières propre aux fonctionnaires statutaires ; leurs carrières ne se jouent pas selon les mêmes règles. Le texte de 1946, puis l'ordonnance du 4 février 1959, ne précisent pas les conditions de recours aux emplois non titulaires (ils n'en mentionnent même pas l'existence). C'est donc par contraste, ou plutôt par défaut, qu'on peut préciser leurs caractéristiques.

Les agents non titulaires ne sont pas recrutés par concours, devenu la voie « normale » de recrutement des fonctionnaires en 1946 – il représente, depuis lors, une épreuve et une instance de socialisation essentielle pour ces agents (Biland, 2010 ; Oger, 2008). Tandis que les fonctionnaires sont nommés par un acte unilatéral, les agents non-titulaires signent un contrat de travail qui relève du droit public[18]. 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 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. L'État ne leur octroie donc pas la maîtrise de leur avenir, contrairement aux fonctionnaires. 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 et les collectivités publiques. Ces distinctions en termes de régulation de l'emploi ont, bien sûr, d'importantes répercussions sur leur socialisation et leur identité, 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 créée 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 :

« 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. […] 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'est ainsi longtemps inscrite dans un angle mort juridique : « Exclus du champ d'application de la majeure part du droit du 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).

[18] On exclut de ce tableau les contrats aidés, qui relèvent du droit privé.

Il faut attendre la Loi n°83-634, qui constitue le titre I du Statut général de la fonction publique, pour que soit précisée la place accordée aux non titulaires dans ce système d'emploi. Le titre I établit le principe d'occupation des emplois permanents par des fonctionnaires régis par le statut (article 1), *sauf dérogations*. La loi définit ainsi le statut de fonctionnaire titulaire comme une norme d'emploi, à l'aune de laquelle les autres formes d'emploi sont qualifiées de dérogatoires. Ces motifs de dérogation sont précisés par l'article 3 de la Loi n°84-16 (dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État). Schématiquement, 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), 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 premiers éléments de régulation de l'emploi contractuel suivent par voie réglementaire : en 1986 pour la fonction publique de l'État. Dans les décennies suivantes, l'activité des tribunaux administratifs et du conseil d'État est marquée par une « *travaillisation* » 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 administratif (Daïoglou, 2008 ; Touzeil-Divina, 2010). Ces textes constituent les prémisses d'une régulation spécifique pour l'emploi contractuel de droit public, élaborée au cours de la décennie suivante.

Depuis 2007, lois et règlements ont radicalement transformé les modes de rémunération et d'organisation des carrières des fonctionnaires titulaires : suppression de la notation et mise en place des entretiens d'évaluation[19], expérimentation de la prime de fonctions et de résultats (PFR)[20], nouvelles possibilités de mobilité entre corps, employeurs et fonctions publiques[21]. Sans que soit modifiée l'architecture statutaire édifiée au début des années 1980, ces nouvelles mesures sont susceptibles de révolutionner le système de gestion collective des carrières et de promotion à l'ancienneté (St Onge & Buisson, 2014) – même si les premières recherches empiriques indiquent pour l'instant une coexistence de ces nouveaux outils de gestion avec les normes culturelles établies (Bacache-Beauvallet, 2006 ; Alber, 2013). Aux côtés des fonctionnaires titulaires, une part toujours croissante de contractuels a vu se préciser ses conditions d'emploi au fil des protocoles de résorption de l'emploi précaire, voire se stabiliser avec la généralisation du CDI depuis 2005. S'ouvrent ainsi de nouvelles voies de recrutement qui ne passent pas par le concours, et qui mènent à *l'emploi stable sans le statut*, c'est-à-dire *sans le droit à la carrière* qui y était associé depuis trente ans.

[19] Loi du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

[20] Décret n°2008-1533 du 22 décembre 2008.

[21] Loi du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels

1.4.1. Ce qui change pour les carrières des fonctionnaires

Durant la décennie 2000, trois acronymes symbolisent la transformation de l'organisation et du fonctionnement de l'État : Loi organique relative aux lois de finances (Lolf), révision générale des politiques publiques (RGPP), réorganisation territoriale de l'Etat (Réate). La Loi organique relative aux lois de finances, votée en 2001 et mise en application à partir de 2006, consiste en une refonte des normes de la comptabilité publique, nationales et internationales, explicitement inspirée par un objectif de convergence avec celles de la comptabilité privée (Eyraud, 2013). En pratique, cette réforme budgétaire « aboutit à la coexistence de deux logiques organisationnelles au niveau de l'administration centrale : l'une opérationnelle […], l'autre gestionnaire. » (Chevallier, 2005). Le volet organisationnel de la révision générale des politiques publiques (2007) vise donc à traduire en structures les budgets opérationnels de programme de la Loi organique relative aux lois de finances. La fusion de services centraux et la redéfinition des services déconcentrés visaient notamment la mise en commun des fonctions support ou immobilières (Rouban, 2010).

La révision générale des politiques publiques (RGPP) a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment parce qu'elle affichait l'objectif d'une diminution de 100 000 fonctionnaires d'État tous les trois ans[22]. Mais l'enjeu sous-jacent était bien plus de « changer la fonction publique » (Jeannot & Rouban, 2010), c'est-à-dire de changer les règles du jeu des carrières des fonctionnaires. La révision générale des politiques publiques comportait en effet un important volet « ressources humaines », dont l'un des objectifs était de transformer la gestion du personnel en transposant à la fonction publique les techniques du privé. Plusieurs textes de lois et décrets[23] ont ainsi fait évoluer les modes de recrutement des fonctionnaires, accru l'individualisation des modes d'évaluation et de rémunération, et facilité les passerelles entre public et privé ou encore les possibilités de cumul (Buisson & Peyrin, 2017). D'autres modifications statutaires apparaissent plus profondes, même si elles sont passées relativement inaperçues : depuis la Loi du 3 août 2009 (dite « Loi mobilité), « le fonctionnaire sans affectation peut être placé en disponibilité d'office ou admis à la retraite lorsqu'il a manqué à ses obligations de recherche de poste ou lorsqu'il a refusé trois offres d'emploi public fermes, précises et correspondant à sa situation professionnelle » (Wolikow, 2010, p. 174). Cette mise à mal de l'intangibilité de la garantie d'emploi fait directement suite à la mise en place de la réorganisation territoriale de l'État (2008), mouvement de mutualisation des services territoriaux qui a engendré la disparition de certains emplois. L'articulation entre réforme organisationnelle et réforme statutaire prend ici tout son sens : la loi mobilité a précisément vocation à encadrer les reconversions, les formations et attribuer des aides financières pour les déménagements. D'autres initiatives comme les fusions de corps ou les répertoires de métiers accompagnent le glissement d'une fonction publique d'emploi à une fonction publique de métiers. En outre, l'évaluation individuelle, les plans de formation et l'introduction de la

[22] Inspection générale de l'administration, inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, *Rapport bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, 2012.

[23] Les principales sont la Loi n°2009-972 du 3 août 2009 « mobilité et parcours professionnels dans la fonction publique », en complément du décret n°2008-370 du 18 avril 2008 sur « les conditions d'exercice des fonctions, en position d'activité, dans les administrations de l'Etat ».

rémunération à la performance contribuent à transformer un système de gestion unifiée et collective des carrières (Alber, 2017), mais aussi à délégitimer les règles statutaires et des réseaux d'acteurs constitués par les représentants du personnel et les organisations syndicales (Garabige & Lallement 2004).

Pour profondes qu'elles soient, ces modifications législatives n'ont pas remis en cause l'édifice statutaire de la fonction publique en France. En outre, l'emploi public reste dans le giron du droit public, et conserve donc ses dimensions dérogatoires au Code du travail durant cette période de transformations. Ceci distingue la France des pays européens qui ont choisi de « privatiser » l'emploi public. En Italie, en Allemagne ou en Grande Bretagne par exemple, seuls 10 à 15% des agents publics sont couverts par un statut dérogatoire – généralement les agents des administrations nationales en charge des fonctions liées à la souveraineté (Police, Justice, Impôt, Affaires étrangères). Les autres agents, nationaux (fédéraux) ou locaux, relèvent du droit commun, et sont couverts par des conventions collectives de branche.

Pour Christophe Nosbonne, le maintien en France d'une prééminence du statut de fonctionnaire et des formes de gestion publique est le signe de la résistance de la notion de service public face à la « doxa managériale [qui] imprègne les orientations communautaires » (Nosbonne, 2013). C'est d'ailleurs d'une directive européenne que découle la généralisation des CDI de droit public, notamment au sein de l'État.

1.4.2. Ce qui change pour les carrières des contractuels

La spécificité des agents non titulaires a longtemps été leur précarité : entre 1983 et 2005, les employeurs publics étaient autorisés à conclure des contrats à durée déterminée d'une durée maximale de trois ans, et pouvaient les renouveler sans aucune limite. Le contrat à durée indéterminée de droit public n'étant plus autorisé dans la fonction publique à partir de 1983, la seule perspective de stabilisation des agents contractuels était de devenir fonctionnaire en réussissant un concours externe, ou un concours interne après quelques années d'ancienneté[24]. Ces modes d'accès ont de longue date été mobilisés par les agents contractuels, qui représentent chaque année en moyenne 10 à 15% des lauréats des concours internes et externes de l'État[25]. Des « plans de titularisation » sont en outre organisés à échéances irrégulières, sous la forme de concours ou d'examens professionnels réservés aux agents contractuels répondant à des critères d'activités et d'ancienneté. Les principaux ont été mis en place en 1983, 1996, 2001 et 2012[26] ; selon l'enquête réalisée par l'Insee en 2010, ces dispositifs représentaient 20% des titularisations.

[24] Dès son recrutement, un agent contractuel peut en effet se présenter aux concours externes, comme tout un chacun, selon le principe d'égal accès aux emplois publics. Quelques années d'ancienneté en poste (le nombre varie selon le concours visé) lui permettent de se présenter aux concours internes, dont les épreuves sont aménagées pour prendre en compte les acquis de l'expérience.

[25] Cf. les fiches thématiques 3 (recrutements internes) et 4 (recrutements externes) dans les éditions successives du *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* depuis 2010.

[26] 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

La transposition du droit communautaire en droit français a changé la donne pour les agents contractuels et leurs employeurs publics : la Loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 fixe désormais la durée maximale de contrats à durée déterminée successifs à six ans dans la fonction publique (articles 12, 14 et 16). Au-delà, le contrat ne peut être reconduit que pour une durée indéterminée. Cette loi ne prévoyant aucune disposition relative à la gestion de ces agents, plusieurs décrets successifs ont peu à peu précisé les conditions d'emploi des agents non titulaires de l'État, puis pour ceux des deux autres fonctions publiques. 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, et 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 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.

La signature d'un accord entre gouvernement, représentants des employeurs publics et six des huit fédérations représentatives des fonctionnaires le 31 mars 2011 ouvre une nouvelle séquence législative et réglementaire au sujet du contrat de droit public. La Loi Sauvadet, votée en mars 2012, est la traduction législative (partielle) de l'accord du 31 mars 2011. Cette loi comporte un « classique » protocole de titularisation des agents recrutés pour besoins permanents, prévoyant l'ouverture (sous conditions) de voies spécifiques de titularisation pendant quatre ans. Mais pour la première fois, une autre réponse à la précarité est proposée : la Loi Sauvadet facilite la transformation des contrats à durée déterminée en contrat à durée indéterminée (« cédéisation »), 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 'cédéisés' suite à la Loi de 2005 »[27]. 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.

Deux décrets parus en 2014 redéfinissent ensuite 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, obligation de reclassement, etc.). 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). L'hybridation juridique des formes d'emploi contractuelles se

dispositions relatives à la fonction publique et Loi n°2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

[27] *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.

poursuit et s'accentue (Daïoglou, 2008), généralisant les dérogations à la règle d'occupation des emplois permanents de l'administration par des fonctionnaires, et accroissant le contournement des recrutements par concours, longtemps considérés comme garants de l'égal accès à la fonction publique.

En France, la décennie 2000 est synonyme de profondes réformes organisationnelles de l'État inspirées du nouveau management public, dont certaines ont des répercussions importantes sur la gestion des carrières des fonctionnaires. La gestion des personnels non titulaires évolue aussi dans le même temps, sous l'influence de l'Union européenne. Initiée en 2005, la séquence législative et réglementaire qui s'achève en 2016 a progressivement mené la France vers un changement de modèle d'emploi public. Désormais, le contrat n'est plus considéré comme une anomalie à résorber mais bien comme un mode d'emploi complémentaire au statut, donnant accès à une sécurisation professionnelle (le contrat à durée indéterminée) sans le droit à la carrière qui caractérise toujours les fonctionnaires (Peyrin, 2018). L'ensemble de ces changements ébranle profondément le modèle statutaire de la fonction publique. Quels effets ces réformes peuvent-elles avoir sur les carrières des agents de l'État ? C'est l'objet de cette recherche.

3. Décrire les parcours professionnels des agents de l'État pour révéler d'éventuels effets des réformes de la fonction publique

L'objectif de cette recherche exploratoire est donné de réaliser, pour la première fois, une analyse longitudinale sur des données statistiques couvrant l'ensemble des secteurs, en mobilisant un questionnement à la croisée de travaux sur l'emploi public et les réformes de l'État, domaine particulièrement peu exploré jusqu'ici. Cette partie présente tout d'abord la source et décrit la manière dont les contraintes qui lui sont propres ont conduit à réorienter la stratégie d'enquête, et notamment le découpage en deux périodes. On y expose également, de manière détaillée, les effets des restrictions de champ opérées au fur et à mesure de l'avancement des traitements sur la structure de la population observée. La partie se termine par une courte présentation des techniques utilisées pour réaliser les typologies.

3.1. Le fichier biographique de l'Insee

3.1.1. Description de la source et constitution du premier champ

Le fichier biographique de l'Insee est obtenu en enrichissant les données du panel tous salariés avec des variables issues l'échantillon démographique permanent (dit EDP). Le panel tous salariés de l'Insee est lui-même issu de l'agrégation de plusieurs sources administratives : les déclarations annuelles de données sociales (DADS) pour les secteurs marchands et les établissements publics de l'État, le fichier de paie des agents de l'État depuis 1988, puis le système d'information des agents du service public (Siasp) depuis 2009 pour les fonctions publiques.

Le taux d'échantillonnage de ce fichier longitudinal est de 1/24^{e} jusqu'en 2001 (inclus), puis de 1/12^{e} : l'échantillon a en effet été doublé en 2002 (individus nés en octobre les années paires et impaires, et non plus seulement les années paires), et modifié à nouveau en 2012[28]. Les données concernant certains employeurs ont parfois pu être mal intégrées, comme les agences d'intérim entre 2003 et 2005 ; le chômage indemnisé est renseigné à partir de 2008 (mais la donnée n'est pas fiable selon la documentation de l'Insee). Enfin, d'importants changements dans la chaîne de production sont signalés en 1993, 2002 et 2009 – à partir de 2009 en particulier, les données concernant les trois fonctions publiques proviennent d'une source unique.

Dans le panel tous salariés, l'individu statistique est le poste, c'est-à-dire le poste occupé par un individu correspondant à un identifiant siren pour une année donnée. Pour chaque poste, on dispose ainsi :

[28] A partir de 2012, le panel concerne les individus nés en octobre une année paire mais aussi ceux nés un jour couvert par l'échantillon démographique permanent (du 2 au 5 janvier, du 1er au 4 avril, du 1er au 4 juillet, du 1er au 4 octobre quelle que soit l'année de naissance). Compte tenu des choix de cohorte opérés, le champ et la représentativité de l'étude ne sont pas affectés par cette dernière modification.

- de l'identifiant anonyme individuel
- du code Siren de l'employeur dans le privé et d'un code identifiant le ministère dans la fonction publique de l'État,
- de l'année,
- de la date de début et de fin de rémunération, ainsi que du nombre total de jours rémunérés sur l'année dans le cadre de ce poste[29],
- du montant de la rémunération versée par l'employeur (que nous n'exploitons pas dans le cadre de cette étude),
- du secteur, regroupé en 6, 9 ou 38 modalités
- de la condition d'emploi en 5 modalités désignant aussi le temps de travail (temps complet/partiel/intérimaires/travailleurs à domicile/chômage indemnisé),
- de la nature de la relation d'emploi, sous deux formes selon la source :
    - le statut (titulaire/stagiaire/non titulaire/autre) pour la fonction publique de l'État,
    - la nature du contrat de travail pour le secteur privé, mais cette variable n'est disponible qu'à partir de 2006 (en 15 modalités, puis 13 modalités à partir de 2013),
- le niveau hiérarchique du poste est identifié par la catégorie dans la fonction publique de l'État (A/B/C), et par la PCS dans le privé, mais cette variable est difficilement utilisable de façon longitudinale faute de nomenclature stable associée au niveau 1 (3 nomenclatures différentes sur la période, sans rétropolation).

Par ailleurs, chaque individu est identifié dans le panel par son sexe et son année de naissance. C'est pour compléter ces informations individuelles que le panel est apparié à l'échantillon démographique permanent. On récupère ainsi le diplôme obtenu (8 modalités), mais aussi le nombre de mariages et le nombre d'enfants. L'appariement réduit le taux de sondage du panel ainsi obtenu : le nombre de postes présents dans le fichier biographique représente ainsi en moyenne 12% du nombre de postes présents dans le panel tous salariés sur la période 1988-2001, puis 44% sur la période 2002-2012. Pour les individus, le rapport est de 15% en première période, puis 55% dans la deuxième.

Pour obtenir des résultats comparables avec d'autres publications sur le panel, on restreint le champ aux salariés âgés de 15 à 65 ans, hors secteur de l'agriculture et agriculteurs, et hors particuliers employeurs. Les lignes de rémunération qui correspondent au versement d'indemnités chômage sont supprimées. On sélectionne enfin uniquement les observations à partir de 1988, date d'entrée de la fonction publique de l'État dans le champ du panel. Pour le fichier biographique, ces restrictions du champ diminuent le nombre d'observations de la base postes de 18 675 757 à 15 922 062. Pour le panel apparié, le nombre d'observations diminue de 60 400 404 à 47 747 097 observations. Le tableau n°1 présente le nombre d'individus moyen par période.

[29] Dans la fonction publique de l'Etat, cette information n'est disponible qu'à partir de 2009. La valeur renseignée avant cette date est une durée de paie convertie en équivalent temps plein.

Tableau n°1. Champ « comparable » (salariés âgés de 15 à 65 ans, tous secteurs hors agriculture, hors indemnités chômage, période 1988-2013)

Nombre moyen d'individus (non pondérés)	Panel tous salariés	Fichier biographique
1991-2001	957 172	116 036
2002-2012	2 106 140	905 669
1991-2011	1 531 656	510 853

Le cumul de postes sur la même période d'observation pose un épineux problème pour l'analyse des trajectoires : comment caractériser en effet le poste occupé dès lors que la séquence se compose de plusieurs éléments hétérogènes ? C'est pour cette raison que l'Insee ou la Direction générale de l'administration et de la fonction publique raisonnent en « postes principaux » : les postes considérés comme accessoires au regard du montant de la rémunération sont simplement supprimés. Nous avons opté pour un choix similaire pour que chaque année corresponde à un poste et un seul : le champ d'étude des trajectoires est ici constitué des postes principaux, définis comme occupés le plus longtemps et les plus rémunérateurs.

Ces éléments posés, il nous faut à présent détailler la manière dont la nature et la structure des données, progressivement découvertes au fil des mois consacrés à l'exploration de la source, nous a contraint à redéfinir la stratégie de recherche et opérer de nouvelles restrictions du champ.

3.1.2. Avantages et inconvénients de la source

Le fichier biographique de l'Insee, constitué d'un panel issu de sources administratives apparié à une enquête en population générale, est un fichier peu exploité (sauf par l'Insee) car seulement accessible via le Centre d'accès sécurisé aux données d'accès après accord du Comité du secret statistique, mais aussi parce que ces données présentent un coût d'entrée très élevé. Cette source présente plusieurs avantages par rapport aux autres sources longitudinales : le champ est représentatif de l'ensemble de la population salariée, sur tous les secteurs – avec des dates d'entrée différentes. La temporalité est extrêmement longue : on peut remonter jusqu'en 1976 pour la plupart des secteurs marchands, et jusqu'en 1988 pour la fonction publique de l'État. La structure des données autorise une double approche, par les postes et par les individus, et donc des explorations des pratiques des employeurs comme des parcours des salariés. Les variables décrivant les postes sont très détaillées. La source présente cependant des inconvénients non négligeables. Les variables décrivant les individus sont assez pauvres, et ce malgré l'appariement avec l'échantillon démographique permanent (l'origine sociale n'est par exemple pas renseignée). De très nombreuses ruptures de série compliquent l'exploitation du fichier, qu'il s'agisse des méthodes d'échantillonnage ou des nomenclatures statistiques associées aux variables. Des approximations et valeurs manquantes sont observées sur le diplôme, et les analyses descriptives ont enfin permis de soulever des anomalies dans les distributions qui incitent à utiliser certaines variables avec prudence –l'année d'entrée dans le panel et l'année d'entrée dans l'entreprise notamment.

Dans la plupart des publications exploitant cette source, ces problèmes sont surmontés par la combinaison de plusieurs stratégies : le resserrement du champ d'investigation sur une population ou une période exemptes de toute anomalie, l'omission des années mal renseignées

ou présentant des valeurs manquantes, ou l'imputation de valeurs moyennes, l'impasse sur la description de la structure de la population étudiée et de son évolution, et surtout la mise en œuvre d'une démarche économétrique modélisant des salaires moyens par sexe et par âge, ou par PCS (Koubi, 2002 ; Koubi, 203 ; Magnac & Roux, 2009 ; Pora & Wilner, 2012 ; Daussin-Bénichou et *al*., 2013).

En prenant le parti d'une démarche empirique plus inductive, attachée à une description fine des éléments qualitatifs qui composent les parcours professionnels et attentive aux dates auxquelles surviennent ces évènements, il n'était pas envisageable de recourir aux mêmes stratégies pour masquer les problèmes survenus dans les données. Bien au contraire, on a fait le choix d'afficher les problèmes qui se sont posés, et d'assumer de réorienter les questions et la démarche méthodologique pour les affronter successivement, en gardant comme objectif de tirer le meilleur parti de cette source. La dimension méthodologique et réflexive contribue en effet à enrichir la connaissance de la source. Elle est surtout incontournable pour éviter d'interpréter abusivement des évolutions de mesure qui proviendraient surtout de changements dans la constitution des données ou précisément dans la mise en œuvre de cette mesure.

3.2. Une stratégie de recherche ajustée aux particularités des données

Pour étudier les parcours professionnels et comparer l'évolution de leurs perspectives de carrière dans le temps, nous avions prévu de constituer des cohortes à partir de l'année de recrutement, comme l'avaient fait d'autres auteurs (Bessière & Pouget, 2007 ; Magnac & Roux, 2009). Les premiers éléments descriptifs issus de cette variable ont malheureusement révélé de fortes variations dans la distribution, que le producteur n'était pas en mesure d'expliquer (cf. encadré n°5). Nous avons, par prudence, renoncé à l'utiliser à ce stade.

Encadré n°5 : des anomalies inexpliquées

La fonction publique d'État est très nettement sur-représentée dans les échantillons entrants en 2003, 2004 et 2005 : la part de nouveaux postes dans la fonction publique d'État atteint ou dépasse systématiquement 30% de l'échantillon ces trois années-là, contre seulement 7% en moyenne sur la période 1988-2013. De même, les non titulaires représentent respectivement 27% et 17% des postes entrants dans le panel en 2002 et 2006, contre 68% en moyenne sur la période 1988-2013. La structure des entrants ne semble plus biaisée pour les années postérieures à 2006, mais la durée d'observation devient alors trop courte pour repérer les effets éventuels des réformes en faveur de la sécurisation des contrats à durée déterminée de droit public, qui ne concernent que les salariés ayant plus de 6 ans d'ancienneté.

3.2.1. Deux sous-périodes pour identifier un éventuel effet date

Comment dès lors chercher un éventuel effet « date » sur les parcours professionnels ? La stratégie a finalement consisté à tirer profit de la rupture de série entraînée par le changement

de méthode d'échantillonnage, en divisant la fenêtre temporelle en deux sous-périodes : 1991-2001 et 2002-2012. Ce découpage inhérent au mode d'échantillonnage présente l'avantage d'être pertinent du point de vue du contexte, car il correspond à des périodes bien distinctes du point de vue des flux d'entrée et de sortie dans la fonction publique d'État. La période 1991-2001 est une période « faste », caractérisée à la fois par l'essor des recrutements de fonctionnaires titulaires et un niveau important, globalement croissant, de promotion par concours interne, tandis que la période 2002-2012 est une période de « repli », caractérisée par la diminution brutale et continue des recrutements de fonctionnaires titulaires, et une baisse assez nette des promotions par concours interne (cf. partie 2)[30].

L'analyse par cohortes aurait présenté deux avantages importants pour analyser les parcours professionnels. Le premier était de raisonner à ancienneté équivalente, puisqu'ici, on dispose d'observations sur des individus à des moments très différents de leur carrière. L'âge nous permet de contrôler partiellement l'ancienneté, mais de façon très imparfaite. Le deuxième avantage était d'éviter une « censure » des données à gauche : les périodes que l'on découpe dans la fenêtre temporelle ne sont en effet pas exhaustives, et il nous manque de l'information sur ce qui se passe avant le début de la période d'observation, et ce qui se passe après. On a donc une vision tronquée des parcours professionnels, ce qui complique l'interprétation des résultats.

Compte tenu de l'incertitude relative à la date de recrutement, nous avons par ailleurs choisi de procéder à une identification progressive du champ sectoriel : nous repérons d'abord, les individus présents la totalité des années constituant chaque période observée puis, parmi eux, ceux qui ont occupé au moins un poste dans la fonction publique d'État.

3.2.2. Un champ restreint aux individus présents 11 années consécutives sur chaque période

Après avoir divisé la période d'observation en deux sous-périodes de 10 ans, on sélectionne les individus présents toutes les années sur chacune de ces deux sous-périodes, soit 43 511 personnes présentes de 1991 à 2001 (23% de l'ensemble) et 442 227 personnes présentes de 2002 à 2012 (32% de l'ensemble)[31]. Ces individus n'ont pas les mêmes caractéristiques que ceux qui ne sont présents qu'une à dix années dans le fichier biographique sur chacune des deux périodes : l'annexe 1 présente des tableaux et graphiques documentant précisément ces différences. Globalement, la présence 11 années consécutives entraîne d'abord une sur-représentation des hommes et des français. Les non bacheliers, sur-représentés sur la période 1991-2001, sont au contraire sous-représentés sur la période 2002-2012 (au profit des diplômés

[30] Le nombre de recrutements d'agents titulaires par la voie externe, en hausse continue et régulière sur la période 1991-2001 (58 715 à 78 944) commence en 2002 une décrue brutale qui dure jusqu'en 2013 (55 823 à 29 817). De la même manière, mais avec une année de décalage, on observe une inversion de tendance dans les flux de promotion : entre 1991 et 2002, le nombre de recrutements par concours interne augmente de 17 226 à 22 434, puis diminue entre 2003 et 2013, de 18 022 à 8 028.

[31] L'intersection entre les deux populations est extrêmement faible. Autrement dit, la quasi-totalité des individus présents dix années consécutives entre 1991 et 2001 ne sont pas présents dix années consécutives entre 2002 et 2012. L'importance de l'écart entre les effectifs de chaque période est essentiellement un effet du changement de la stratégie d'échantillonnage.

de niveau égal ou supérieur au bac). On retrouve ici certains des résultats des travaux économétriques présentés dans la partie 1 : les agents de la fonction publique sont de plus en plus diplômés, ce qui reflète en partie l'accroissement du niveau de diplôme dans la population au fil des générations, mais aussi une surenchère des diplômes, dans un contexte de diminution des recrutements externes et de concurrence accrue aux concours de la fonction publique.

Sur les 186 550 individus présents dans le fichier biographique entre 1991-2001, seulement 43 511 sont présents chaque année sur cette période, soit 23,3%. La part des femmes et la part des étrangers décroissent après 8 années de présence dans le fichier. Ces deux populations sont donc sous-représentées parmi les salariés présents sur la totalité de la sous-période 1991-2001.

Sur les 1 342 498 individus présents dans le fichier biographique entre 2002-2012, 442 227 sont présents chaque année sur cette période, soit 32,9%. La part des femmes, en moyenne autour de 50%, diminue à 46% pour 11 années de présence dans le fichier biographique. La part des étrangers, globalement située entre 14 et 16%, diminue nettement à partir de 8 années de présence dans le fichier biographique. Ces deux populations sont donc sous-représentées parmi les salariés présents sur la totalité de la sous-période 2002-2012.

Le taux de « maintien » 11 années consécutives est ainsi supérieur dans la deuxième période, sans que l'on soit en mesure de déterminer s'il s'agit là d'un effet période ou d'un biais dans la construction du panel.

La part des diplômés est sensible au nombre d'années de présence dans le fichier, mais de manière différente selon les deux périodes. Sur la période 1991-2001, la part des individus détenteurs d'un diplôme inférieur au bac s'accroît avec le nombre d'années de présence (de 35 à 50% environ), mais elle décroît à l'inverse sur la période 2002-2012 (de 55 à 41%). Quant à la part des diplômés au-delà du bac, elle varie peu autour de la moyenne à 28% pour la période 1991-2001, alors qu'elle s'accroît très nettement avec le nombre d'années de présence pour la période 2002-2012 (de 9 à 31%).

Au total, un peu plus de la moitié des individus présents 11 années consécutives dans le fichier sur chaque période sont des hommes (55%), 93% sont de nationalité française. La distribution par diplôme différencie en revanche nettement les deux périodes : la part des non bacheliers diminue de 56 à 41%, celle des bacheliers et des diplômés de niveau bacs+2 augmentent de 16 à 20%, et celle des diplômés supérieurs au niveau bac+2 augmente également, de 12 à 19% - comme on l'a vu, cette structure par diplôme est étroitement liée au nombre d'années de présence dans le fichier.

La distribution par secteur est remarquablement stable sur les deux périodes observées. L'Etat représente une part légèrement moindre dans la deuxième (12% contre 15%). 93% des salariés présents dans la fonction publique de l'État en 1991 sont toujours dans le même secteur 11 ans plus tard, et 87% de ceux présents en 2002 : le maintien dans ce secteur concerne toujours l'écrasante majorité des cas, mais la proportion diminue dans la deuxième période. Le passage dans le privé est resté stable d'une période à l'autre (5%), et c'est le passage dans les autres fonctions publiques qui augmente, de 2 à 8%. Les transitions entre privé ou autre fonction publique et État concernent à peine 2% des salariés sur les deux décennies considérées. A l'inverse, 90% des salariés qui travaillent pour l'État en 2001 le faisaient déjà 10 ans plus tôt,

et seulement 84% de ceux qui y travaillent en 2012. Parmi ceux qui travaillent pour l'État en 2001, 7% étaient dans le privé 11 ans avant, et ce taux atteint 13% en 2012.

3.2.3. Puis aux individus ayant occupé au moins un poste dans la fonction publique d'État sur ces 11 années

La population est ensuite restreinte aux individus qui, parmi les présents 11 années consécutives sur les deux périodes, ont travaillé au moins une fois pour l'État. Ce nouveau critère de restriction conduit à sur-représenter les femmes et les salariés de nationalité française, tout comme les diplômés du supérieur.

17% des salariés présents 11 années consécutives durant chaque période occupent au moins un poste au sein de l'État entre 1991 et 2001, et 15% entre 2002 et 2012. Au total, seulement 6% des salariés travaillent majoritairement dans la fonction publique d'État entre 1991 et 2001 ; mais leur part atteint 11% entre 2002 et 2012. Parmi les salariés qui occupent au moins un poste dans la fonction publique d'État durant la période 1991-2001, 79% y restent 11 années de suite, contre 64% durant la période 2002-2012.

Sur la première période, les salariés passés par l'État (parmi ceux présents au moins 11 années consécutives) sont en moyenne plus âgés de 10 ans que ceux qui n'y ont occupé aucun poste, mais l'écart-type est plus faible ; sur la deuxième période, les écarts sont moindres (cf. tableau n°2). Comme on l'a vu précédemment, le niveau de diplôme varie selon le nombre d'années de présence dans la fonction publique d'État, mais les effets sont plus complexes à analyser (cf. annexe 1.2).

Tableau n°2. Caractéristiques des salariés présents 11 années consécutives sur chaque période selon qu'ils ont ou non occupé au moins un poste dans la fonction publique d'État

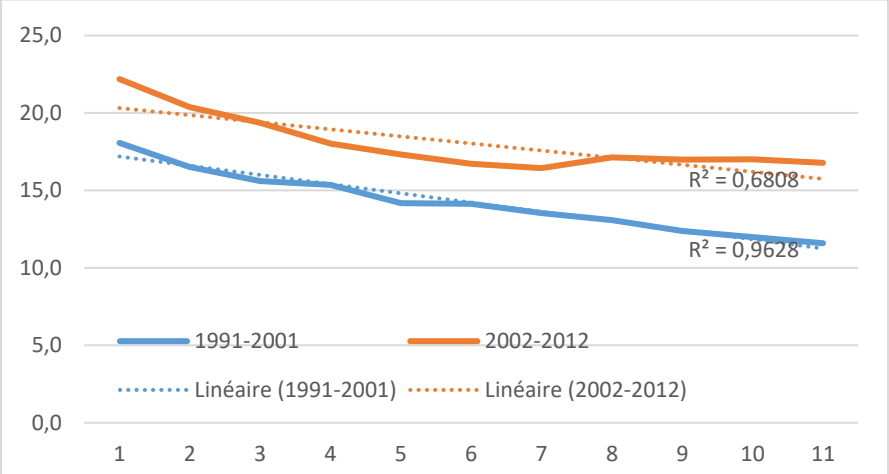
		Effectif	Age moyen (écart-type)	% femmes	% étrangers
1991-2001	Au moins un poste	40 719	33,8 (8,2)	42,0	7,7
	Pas de poste	2 792	43,5 (4,9)	56,8	5,5
2002-2012	Au moins un poste	392 608	33,2 (9,3)	43,6	7,4
	Pas de poste	49 619	34,6 (8,9)	58,3	5,4

Les femmes sont majoritaires dans les deux cas, à des niveaux proches : 56,8% sur la première période, 58,3% dans la deuxième période. La part des étrangers est similaire, autour de 5,5%. Les distributions par âge et par niveau de diplôme sont en revanche différentes. La première population est plus jeune que la deuxième, avec deux tranches d'âge nettement sur-représentées dans chaque cas : la part des moins de 25 ans atteint 18,6% en début de première période, contre seulement 9% au début de la deuxième période ; celle des 36-45 ans atteint 42% en début de deuxième période, contre 30% en début de première période. Les écarts sont moins importants sur les deux autres tranches d'âge. La part des diplômés de niveau supérieur à bac+2 est très élevée dans la deuxième période, et beaucoup plus que dans la première : presque la moitié (47%) ont dépassé le bac+2 contre un quart (26%). Tous les autres niveaux de diplômes sont

en conséquence représentés à des niveaux plus élevés dans la première période, et en particulier pour le niveau inférieur au bac.

Considérons à présent les caractéristiques des postes occupés. La part des agents travaillant dans la fonction publique d'État est plus élevée dans la première période que dans le deuxième, d'environ 10 points de pourcentage aux deux dates extrêmes. Les niveaux respectifs du secteur privé et des deux autres fonctions publiques sont donc plus élevés dans la deuxième période, mais tandis que la part des emplois occupés dans le privé diminue sur les deux périodes, celle des emplois occupés dans les deux autres fonctions publiques augmente dans la deuxième période mais pas dans la première. La part des agents non titulaires décroît au fil des deux périodes considérées (cf. graphique n°4). La pente est plus basse et la baisse plus nette sur la première période – pour la deuxième période, la baisse s'enraye en 2009, ce qui peut tenir au changement de source.

Graphique n°4. Evolution de la part des non titulaires parmi les individus occupant un poste au sein de l'État sur les deux périodes



Comme on pouvait le supposer compte tenu des différences dans la structure des niveaux de diplôme, la structure de qualification des deux populations est plus élevée sur la deuxième période, du fait du poids de la catégorie A et du déclin de la part des agents en catégorie C. Sur la première période, la croissance de la catégorie A (35 à 48%) est surtout le fait d'une diminution de catégorie B (31 à 21%) ; la catégorie C diminue très peu (34 à 31%). Sur la période suivante, la croissance de la catégorie A (48 à 60%) est surtout alimentée par la baisse de la catégorie C (32 à 22%) car la catégorie B ne baisse que de 20 à 18% - on peut d'ailleurs penser qu'il s'agit en fait de translations de proche en proche : des agents en catégorie C passent en B, tandis que des agents passent de B en A, ce qui maintient l'étiage de la catégorie B tout au long de la période. L'analyse des parcours nous apportera plus de détails sur cet aspect.

93% des salariés présents dans la fonction publique de l'État en 1991 sont toujours dans le même secteur 11 ans plus tard, mais seulement 87% de ceux présents en 2002. Le passage dans le privé est resté stable d'une période à l'autre (5%), et c'est le passage dans les autres fonctions publiques qui augmente de 2 à 8%. Les transitions entre privé et État concernent 71% des salariés dans la première décennie, 62% dans la deuxième. Les transitions entre autres fonctions

publiques et État diminuent encore plus fortement, de 73% dans la première décennie à 54% dans la deuxième.

En résumé, parmi les individus présents chaque année sur chacune des périodes et ayant travaillé au moins une fois pour l'État

- Plus de la moitié sont des femmes
- La quasi-totalité est de nationalité française
- La moitié de ceux présents de 1991 à 2001 est âgée de moins de 36 ans
- Un peu plus d'un tiers de ceux présents de 2002 à 2012 est âgé de moins de 36 ans
- La moitié de ceux présents de 1991 à 2001 possède au moins un bac+2
- Presque la moitié de ceux présents de 2002 à 2012 possède un diplôme supérieur au bac+2

Nous avons donc progressivement restreint le champ de l'étude aux individus présents 11 années consécutives dans le fichier sur l'une des deux périodes et, ce faisant, sélectionné les individus qui avaient les parcours *les plus durables, dans le panel.* Puis, nous avons restreint le champ aux salariés qui, parmi ceux-là, avaient occupé au moins un poste au sein de la fonction publique de l'État. Notons ici que l'intersection entre les deux populations est très faible : ce ne sont pas les mêmes individus qui composent ces deux sous populations. A chaque étape, la structure de la population a été déformée, dans des sens différents. La sélection sur le nombre d'années de présence a favorisé les hommes, les individus de nationalité française, et les non bacheliers en début de période – ces derniers ayant été défavorisés en fin de période. La sélection des individus ayant occupé au moins un poste dans la fonction publique de l'État a au contraire favorisé les femmes, à nouveau les individus de nationalité française, mais aussi les salariés les plus âgés et les plus diplômés.

Tableau n°3. Bilan des restrictions de champ opérées

	Période 1991-2001	**Période 2002-2012**
Total avant restriction	186 550	1 342 498
Présents 11 années consécutives	43 511	442 227
Au moins un poste État	7 548	66 306

Ces caractéristiques distinctes, surtout en termes d'âge et de diplôme, structureront sans doute différents types de parcours sur les deux périodes. On a ainsi plus de chances de trouver des emplois qualifiés et des parcours ascendants dans la période 2002 et 2012 que dans la précédente, puisqu'on y trouve plus de salariés diplômés du supérieur long, et plus de salariés âgés, donc potentiellement plus avancés dans leur carrière. Mais venons-en aux modalités techniques de la typologie.

3.2.4. Mise en œuvre de la typologie : analyse de séquences, positionnement multidimensionnel et classification

Les parcours sont décrits sous la forme de séquences comprenant 11 états successifs correspondant à chacune des 11 années. Chaque année est caractérisée par un des 16 états composant un alphabet, issu de la combinaison de quatre variables : secteur (3 modalités), durée de rémunération sur l'année (2 modalités), statut (2 modalités +valeur manquante) et catégorie hiérarchique (4 modalités), cf. tableau n°4.

Tableau n°4. Alphabet des états

	SECT	dur	sta	cat	alphabet
1	PRIVE	durée forte	NA	P	A
2	PRIVE	durée faible	NA	P	B
3	AUT_F	durée forte	NA	P	C
4	AUT_F	durée faible	NA	P	D
5	FPE	durée forte	T	A	E
6	FPE	durée faible	T	A	F
7	FPE	durée forte	T	B	G
8	FPE	durée faible	T	B	H
9	FPE	durée forte	T	C	I
10	FPE	durée faible	T	C	J
11	FPE	durée forte	N	A	K
12	FPE	durée faible	N	A	L
13	FPE	durée forte	N	B	M
14	FPE	durée faible	N	B	N
15	FPE	durée forte	N	C	O
16	FPE	durée faible	N	C	P

Note de lecture :
PRIVE : secteur privé
AUT_F : autre fonction publique
FPE : fonction publique de l'Etat
T : titulaire
N : non titulaire
P : privé
A : catégorie A
B : catégorie B
C : catégorie C
Chaque lettre de l'alphabet désigne la combinaison des modalités ci-dessus.

Le parcours de chaque individu est ainsi décrit par une succession de lettres issues de cet alphabet, chaque lettre désignant l'état principal sur une année, sur le modèle suivant :

- PPPBBBBBBAA : lorsque l'on observe cet individu pour la première fois en 1991, il travaille dans la fonction publique de l'État comme non titulaire, en catégorie C, et sa durée de travail dans l'année est faible. Il reste 3 ans au total dans cette situation, puis change de secteur : il travaille ensuite dans le privé, sur des durées faibles pendant 6 ans, puis sur des durées fortes pendant les deux dernières années observées ;
- EEEEEEEEEEE : cet individu ne change pas d'état tout au long de la période d'observation : titulaire, en catégorie A, il travaille la majorité du temps chaque année.

Le principe des méthodes d'appariement optimal est de « comparer le degré de similarité de séquences, autrement dit d'évaluer leur proximité » (Lesnard, 2008, p. 2) afin d'étudier la ressemblance et la différence des parcours des différents individus, pour aboutir à une typologie rassemblant les séquences les plus proches dans des classes les plus homogènes possibles. L'analyse de séquence est réalisée sous R avec le package *stringdist* : la fonction calcule la matrice des distances entre les séquences en comptant le nombre d'opérations nécessaires pour passer d'une séquence à une autre. On choisit d'affecter des coûts faibles aux opérations d'insertion et de suppression pour privilégier le repérage de successions d'états identiques, peu importe le moment de leur survenue – on décrit en effet les parcours d'individus d'âges et

d'anciennetés variés[32]. On ne supprime pas complètement les opérations de substitution car le temps compte tout de même, mais on leur affecte un coût plus élevé. Les opérations de transposition sont prohibées ici par un coût élevé, en raison de difficultés d'interprétation.

La matrice des distances ainsi obtenue est soumise à une analyse en composante principale, ce qui revient à réaliser un positionnement multidimensionnel (*Classical multidimensional scaling*, cf. Gower, 1966). Le principe consiste à réduire le nombre de variables à analyser en créant de nouvelles variables, les composantes principales, qui résument le mieux l'information. Conservant ensuite les deux premiers axes de cette analyse géométrique, nous réalisons une classification par la méthode des nuées dynamiques (k-means) sur les coordonnées des individus, ce qui revient à agréger les points les plus proches d'un nuage autour d'un centre de gravité.

Les premiers essais réalisés sur l'ensemble des salariés présents 11 années consécutives sur chaque période ont abouti à des typologies peu satisfaisantes : les situations atypiques sont concentrées dans la même classe – en particulier les parcours démarrant ou terminant par l'état contractuel. Ce résultat étant une conséquence de la forte hétérogénéité des individus retenus dans le champ, on a finalement décidé de travailler, pour chaque période, sur deux populations distinctes, caractérisées par le statut au démarrage de la période : agent titulaire ou agent contractuel[33].

Tableau n°5. Salariés ayant occupé au moins un poste État sur onze années consécutives de présence

	Période 1990-2001	**Période 2002-2012**
Contractuel	1198	11616
Titulaire	5432	40737
Privé	918	13 953
Total	7 548	66 306

3.2.5. Caractéristiques comparées des quatre populations étudiées

Tableau n°6. Caractéristiques des quatre nouvelles populations

	Effectif	**Age moyen (écart-type)**	**% femmes**	**% étrangers**	**% contractuel en fin de période**
Contractuel en 1991	1 110	34,5 (8,6)	62,3	7,6	67,0
Contractuel en 2002	9 150	32,5 (9,1)	61,7	6,6	61,2
Titulaire en 1991	5 256	38,2 (7,1)	55,7	4,7	
Titulaire en 2002	10 000	36,8 (8,2)	58,0	5,2	

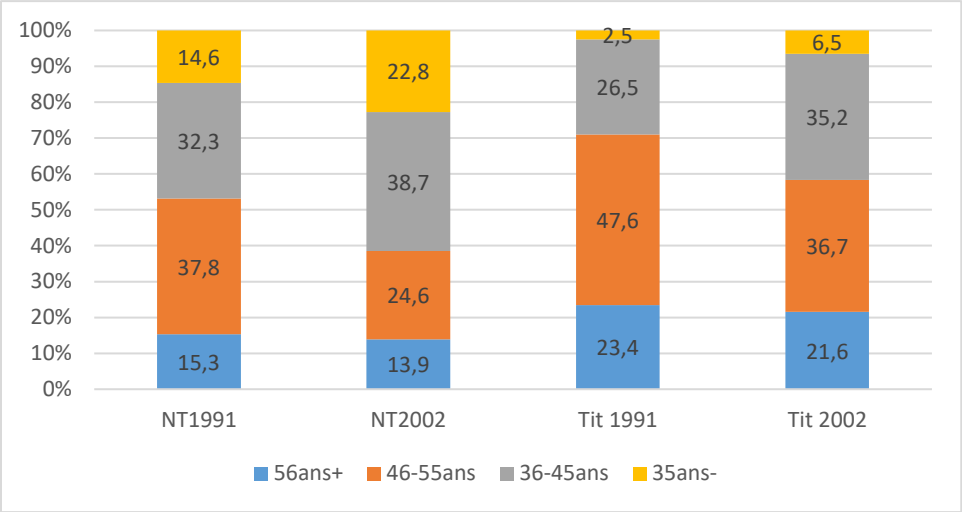
Les salariés employés sous contrat sont en moyenne plus jeunes que les fonctionnaires titulaires, quelle que soit la période considérée (cf. tableau n°6). L'écart entre les deux formes d'emploi

[32] On aurait à l'inverse privilégié les opérations de substitution si l'on avait travaillé sur des cohortes observées sur des durées égales, c'est-à-dire qu'on aurait cherché à préserver le temps pour comparer les évènements survenant au même moment, cf. Lesnard, 2014.

[33] Il sera intéressant de compléter cette analyse par la réalisation de deux dernières classifications, pour chaque période, sur les salariés n'occupant pas un poste dans la fonction publique d'Etat en début de période.

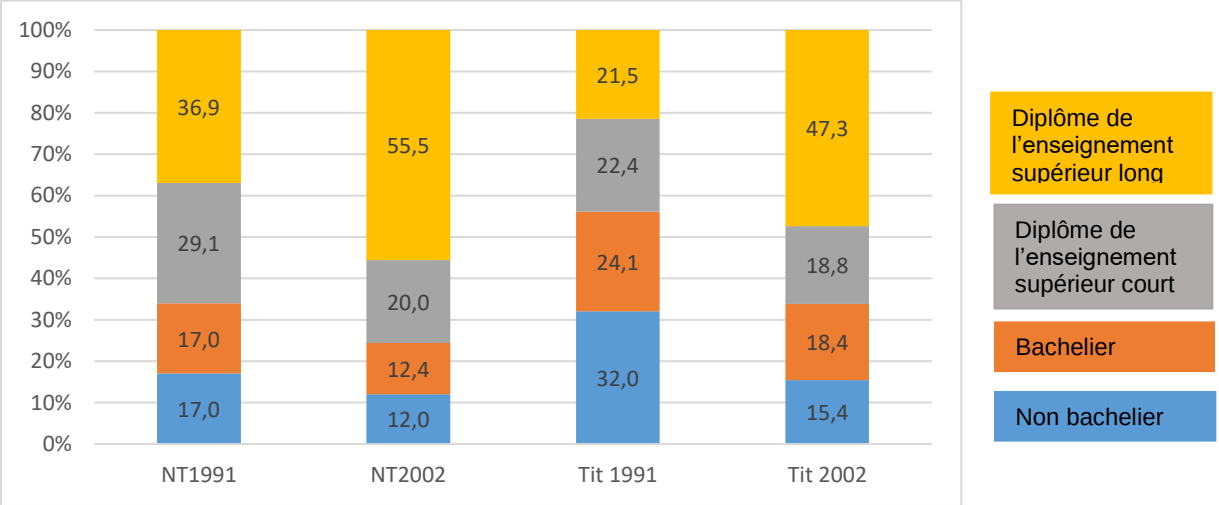
est particulièrement net pour les tranches d'âge les plus jeunes (cf. graphique n°5). Par ailleurs, la part de ces deux tranches d'âge augmente entre 1991 et 2002, quel que soit le statut. La part des femmes et la part des étrangers sont elles aussi toujours supérieures dans la population démarrant la période sous statut de contractuel, que dans celle démarrant comme titulaire. Les évolutions divergent sur ces deux variables sur les deux périodes, mais les écarts sont faibles.

Graphique n°5. Comparaison des quatre populations par tranche d'âge



Le niveau de diplôme augmente lui aussi d'une période à l'autre, et l'écart est particulièrement net pour les titulaires de 2002 : 47% d'entre eux possèdent un diplôme supérieur au bac+2 contre 21% des titulaires de 1991 (cf. graphique n°6). 55% des salariés en contrat pour l'État en 2002 ont un diplôme supérieur au bac+2 contre 37% en 1991. Alors que l'écart entre les statuts est très important en 1991, au bénéfice des contractuels, il se réduit en 2002. *Cela peut être lié au fait que les contractuels toujours en poste à un âge correspondant à une certaine ancienneté seraient plus diplômés que les autres, car ils auraient moins intérêt à la titularisation que les contractuels peu diplômés, ou seraient moins avancés dans la carrière ?*

Graphique n°6. Comparaison des quatre populations par niveau de diplôme



Logiquement, la structure des postes occupés en début de période diffère également sur les deux périodes (cf. tableau n°7) : 53% des titulaires de 2002 sont en catégorie A, contre 34% des titulaires de 1991. D'une période à l'autre, la part des catégories C augmente chez les contractuels tandis qu'elle diminue chez les titulaires.

Tableau n°7. Niveau de qualification des postes en début et fin de période

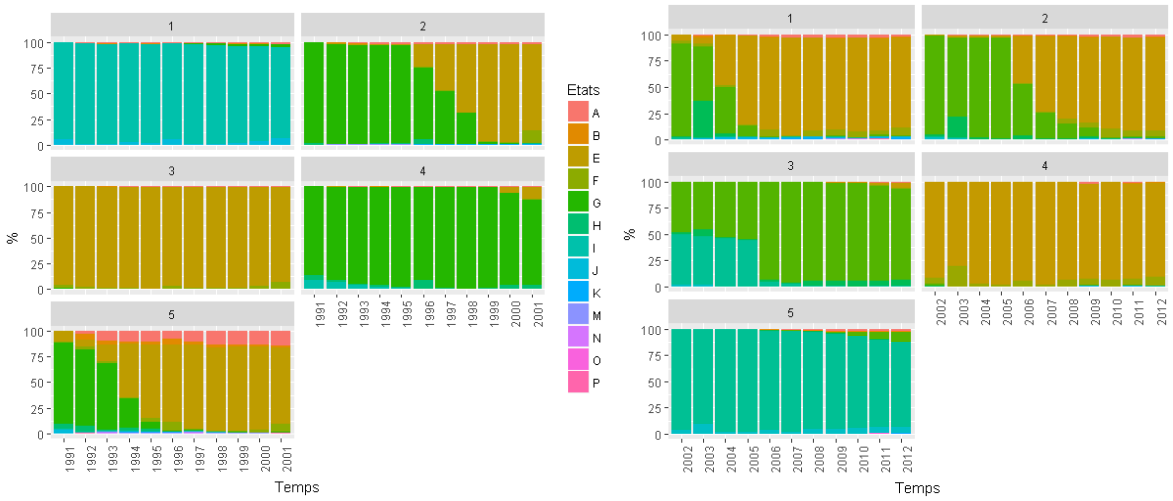
		NT 1991	NT 2002	Tit 1991	Tit 2002
Début de période	**A**	40,6	48,3	34,4	53,2
	B	35,1	21,9	29,2	19,4
	C	24,3	29,8	36,5	27,5
Fin de période	**A**	56,4	59,4	44,3	63,1
	B	12,1	9,5	21,3	20,0
	C	12,9	13,5	32,7	15,3
	P	18,7	17,5	1,8	1,7

4. Cinq parcours types d'agents de l'État pour chaque période

4.1. Parcours des agents de l'État titulaires en début de période

Dans les graphiques et tableaux qui suivent, les classes sont présentées dans l'ordre de sortie du logiciel, puis commentées par ordre de fréquence décroissante.

Graphiques A & B. Description des classes par l'alphabet des états pour chaque période



Champ : individus ayant occupé un poste d'agent <u>titulaire</u> de l'État en début de période parmi ceux présents entre 1991 et 2001 *entre 2002 et 2012 (tirage de 10 000 ind)*
Légende :

Etats
- A Privé durée longue
- B Privée durée courte
- E Titulaire catégorie A durée longue
- F Titulaire catégorie A durée courte
- G Titulaire catégorie B durée longue
- H Titulaire catégorie B durée courte
- I Titulaire catégorie C durée longue
- J Titulaire catégorie C durée courte
- K Contractuel catégorie A durée longue
- L Contractuel catégorie A durée courte
- M Contractuel catégorie B durée longue
- N Contractuel catégorie B durée courte
- O Contractuel catégorie C durée longue
- P Contractuel catégorie C durée courte

4.1.1. Première période : 1991-2001

La classe n°3 est la classe modale, représentant 35% de la sous-population, soit à peine plus que la classe n°1. Elle rassemble des agents titulaires occupant des postes en catégorie A tout au long de la période. C'est la classe la plus masculine de la typologie, avec moins de 50% de femmes, la plus âgée (51,5 ans en moyenne en début de période), et aussi la plus diplômée (50% supérieur long). ON ignore en revanche

s'il s'agit d'agents recrutés en catégorie A en début de carrière, ou de promus en dehors de la période d'observation (censure à gauche).

La classe n°1 rassemble 34% de la première population sur la période 1991-2001. Elle se compose d'agents titulaires de l'État occupant un poste en catégorie C toute la période, au travail la majorité de l'année. Il s'agit d'une classe assez jeune (48 ans en moyenne en début de période), et plutôt masculine. Les ¾ des agents de cette classe ne sont pas bacheliers. On ne sait pas si ces agents ont pu obtenir une promotion avant leur départ en retraite, qui a dû survenir quelques années après la fin de la fenêtre d'observation.

La classe n°4 rassemble 23% de la sous-population, et rassemble les agents titulaires dont le parcours se déroule en catégorie B sur toute la période – à l'exception d'une courte minorité promue en catégorie A les deux dernières années. C'est l'une des classes les plus féminines (66%), avec l'un des taux de bacheliers et de diplômés du supérieur long les plus élevés, mais c'est surtout la plus « jeune » : les titulaires qui la composent ont en moyenne 47 ans en début de période. Compte tenu de ce profil, et au regard des deux classes de promus qui suivent, on peut imaginer qu'une partie au moins de cette classe aura été promue après la fin de fenêtre d'observation.

Les classes n° 2 et 5, les plus petites de cette typologie, rassemblent en effet des titulaires en poste en catégorie B en début de période, mais promus en catégorie A durant la fenêtre d'observation. La classe n°2 (6%) rassemble des agents démarrant la période comme titulaires en catégorie B, dont la promotion en catégorie A se produit entre 1996 et 1999, entre 56 et 58 ans en moyenne. C'est la classe la plus féminine, comprenant la plus forte proportion de bacheliers (57%) et une très faible part de diplômés de niveau bac+2 (27%). La classe n°5 (2%) présente enfin un profil de carrière similaire, mais les promotions surviennent plus tôt dans la période comme dans le calendrier biographique : la grande majorité des promotions en catégorie A a lieu entre 1991 et 1995, alors que ces agents ont en moyenne entre 49 et 53 ans. La part des femmes est un plus faible que dans la classe n°5 (60 vs 68%), et la part des diplômés du supérieur court est plus élevée (35 vs 27%).

Période 1991-2001

Classe	Effectif	%	État majoritaire	Age moyen	%fem	%étrangers
Titulaire C durée forte	1 805	34%		48,0	52,9	4,9
Promotion plus lente B en A	304	6%	Passage entre 1996 et 2000	51,4	**68,1**	2,3
Titulaire A durée forte	1 817	35%		**51,5**	**49,6**	**5,6**
Titulaire B durée forte	1 220	23%	Un peu de promotion en A en fin de	**47,2**	65,6	3,9
Promotion rapide B en A	110	2%	Passage entre 1991 et 1996 – départs vers le privé dès 1992	49,1	60,0	3,6
Total	5 256	100%				

Classe	Non réponse	Inférieur au bac	Bac	Bac+2	Supérieur au bac+3	Total
Titulaire C durée forte	7,7	**73,7**	16,3	1,8	0,5	100,0
Promotion plus lente B	2,6	4,0	**57,2**	27,0	9,2	100,0
Titulaire A durée forte	3,3	4,7	10,5	31,7	**49,8**	**100,0**
Titulaire B durée forte	3,4	13,8	**41,6**	32,1	9,2	100,0
Promotion rapide B en	3,6	5,5	**36,4**	**35,5**	19,1	100,0

4.1.2. Deuxième période : 2002-2012

Sur la période suivante, la classe modale est aussi majoritaire : la classe n°4 rassemble 54% de la sous-population. Elle est presque exclusivement composée d'agents titulaires en catégorie A et employés toute l'année sur toute la période. C'est une classe jeune (31 ans en moyenne en début de période), dans laquelle la part des femmes est proche de l'ensemble de la sous-population (59% vs 58%), et c'est la plus qualifiée : plus des ¾ des agents de cette classe ont un diplôme de l'enseignement supérieur long. On y trouve enfin une proportion d'étrangers nettement supérieure à celle des autres classes (6%)

Vient ensuite la classe n°3, qui rassemble 20% des agents de cette sous-population, qui agrège au départ des titulaires en catégorie B et des titulaires en catégorie C, ces derniers changeant massivement de catégorie en 2006. C'est une classe majoritairement masculine (54% d'hommes), et c'est aussi la plus jeune de cette typologie (29 ans en début de période). Un peu moins d'un quart des agents qui la composent ne sont pas bacheliers, et un peu moins de la moitié n'ont que le bac.

La classe n°5 (17%) comprend justement des agents dont la carrière ne connaît pas d'évolution sur la période observée : ils restent titulaires, en catégorie C, employés la majeure partie de l'année sur la période. Cette classe est l'une des plus féminine de la typologie (65% de femmes), et elle est assez jeune (32 ans en début de période). C'est dans cette classe que l'on trouve la plus forte proportion d'agents non bacheliers (57%), mais 30% ont tout de même le bac.

Les deux dernières classes rassemblent respectivement 4 et 5% de la sous-population, et comprennent toutes deux des parcours de promotion d'agents titulaires en catégorie B en début de période, promus en catégorie A en fin de période – elles se distinguent, comme précédemment, par la vitesse d'accès à la catégorie A. La classe n°1, la plus féminine de la typologie (69%) comprend le profil de promotion le plus rapide dans le temps, majoritairement en 2003 et 2004, mais pas dans la biographie puisqu'en moyenne ces promotions surviennent entre 40 et 42 ans. La classe n°2 présente un profil de promotion plus tardif et plus étalé dans la période (entre 2006 et 2009), à peine plus précoce dans la biographie puisque ces promotions surviennent entre 39 et 42 ans. Ceci pourrait s'expliquer par une différence de qualification (et le rattrapage d'un éventuel déclassement à l'embauche) : la part des diplômés du supérieur est de 35% dans la classe 2, contre 29% dans la classe 1.

Période 2002-2012

Classe	Effectif	%	%femmes	Age	%étrangers
Promotion rapide B en A	486	5%	69,1	38,2	4,3
Promotion plus lente B en	425	4%	62,4	33,9	4,0
Promotion C en B	1 969	20%	46,0	28,8	3,4
Titulaire A durée forte	5 401	54%	58,8	31,2	6,1
Titulaire C durée forte	1 719	17%	65,2	31,7	5,0
Somme	10 000	100%			

Classe	Inférieur au bac	Bac	Bac+2	Supérieur à bac+2	Total	Non réponse
Promotion rapide B en A	1,8	20,6	48,9	28,8	100	7,0
Promotion plus lente B en A	2,3	13,8	48,8	35,1	100	9,4
Promotion C en B	23,9	42,8	21,0	12,3	100	11,4
Titulaire A durée forte	1,3	5,9	16,1	76,7	100	11,2
Titulaire C durée forte	57,3	30,6	8,1	4,0	100	10,7

4.1.3. Confrontation des typologies sur les deux périodes

Presque toutes les classes sont présentes sur les deux périodes, bien que dans des proportions variables. La part de la classe composée d'agents en catégorie A sur les onze années observées, majoritaire dans les deux cas, passe ainsi de 35% à 54% de la sous-population. Celle de la plus petite des classes, qui rassemble les individus caractérisés par une promotion rapide en catégorie A, passe de 2 à 5% de la population. La part de la petite classe des promotions plus lentes de B en A diminue en revanche de 6 à 4%, tandis que la plus grosse diminution affecte la classe des agents qui restent en catégorie C, qui passe de 34 à 17%.

Les profils de ces quatre classes évoluent cependant, au gré de trois tendances communes : féminisation, rajeunissement et accroissement du niveau de qualification. La part des femmes augmente d'au moins 10 points pour toutes les classes, sauf celle des promotions plus lentes de B en A, où elle diminue un peu. Le rajeunissement est lui aussi spectaculaire : 20 ans de moins en moyenne pour la classe des parcours stables en catégorie A, « seulement » 11 ans pour la classe des promotions « rapides » de B en A, 17,5 en moyenne pour la classe des promus plus lents, et encore 16 ans de moins pour la classe des parcours stables en catégorie C. L'accroissement du niveau de qualification est particulièrement perceptible sur la part du niveau supérieur long pour la classe des parcours stables en catégorie A (77% vs 50%), mais elle augmente aussi pour les classes des promus B en A, tout comme la part des diplômes du supérieur court. Dans la classe des parcours stables en catégorie C, c'est en revanche la catégorie des bacheliers qui augmente le plus (31 vs 16%).

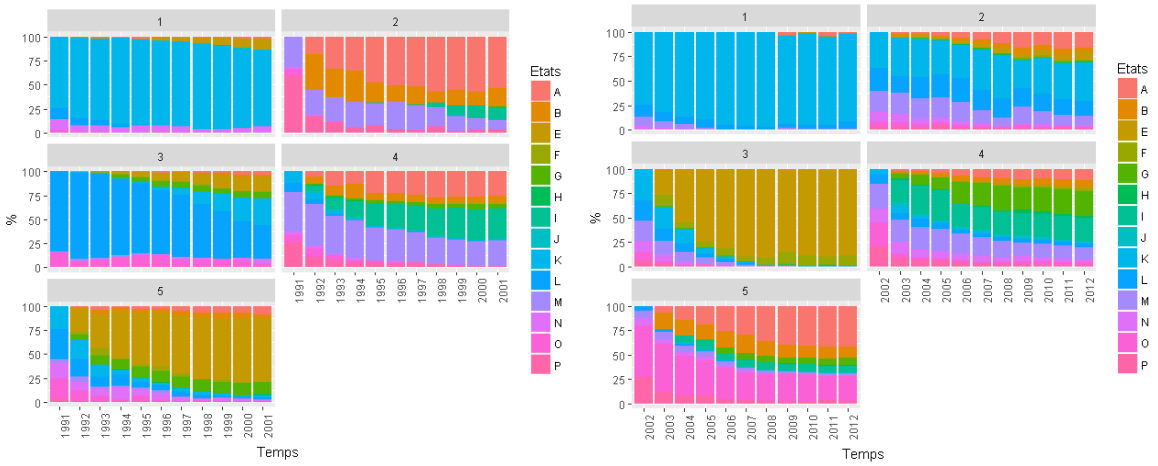
Dans chaque période apparaît une classe qui lui est spécifique, dans des proportions comparables : 23% pour la première, 20% pour la deuxième. Ces deux classes partagent deux points communs : le profil de qualification et la jeunesse relative. Les agents qui composent ces deux classes sont en effet en majorité bacheliers et diplômés du supérieur court, mais la part des diplômes de niveau bac+2 est plus élevée dans la classe isolée en 1991-2001, qui est aussi plus féminine que l'autre, et celle des non bacheliers plus élevée dans la classe isolée en 2002-2012, qui est la plus masculine. Ce niveau de diplôme intermédiaire renvoie à des parcours stables en catégorie B en première période, et à des parcours de promotion de catégories C en B dans la deuxième période. L'explication réside peut-être dans l'important écart de moyenne d'âge entre ces deux classes : alors que les femmes qui composent la classe des B en 1991-2001 sont en moyenne âgées de 47 ans en début de période (ce qui constitue la moyenne la plus faible de cette sous-population), les hommes qui composent la classe des promus C en B en 2002-2012 sont en moyenne âgés de 29 ans en début de période. Autrement dit, ceux-là seront peut-être promus en dehors de la période d'observation – sauf si les dynamiques de carrière sont affectées par les réformes survenues après 2007.

Comparaison des typologies pour les populations d'agents titulaires en 1991 et 2002

Classe	Période	Effectif	%	%femmes	Age moyen	%étrangers	NA dip	Inf bac	bac	bac+2	>bac+3
Titulaire A durée forte	1991-2001	1 817	35%	49,6	51,5	5,6	3,3	4,7	10,5	31,7	49,8
Titulaire A durée forte	2002-2012	5 401	54%	58,8	31,2	6,1	11,2	1,3	5,9	16,1	76,7
Promotion rapide B en A	1991-2001	110	2%	60	49,1	3,6	3,6	5,5	36,4	35,5	19,1
Promotion rapide B en A	2002-2012	486	5%	69,1	38,2	4,3	7	1,8	20,6	48,9	28,8
Promotion plus lente B en	1991-2001	304	6%	68,1	51,4	2,3	2,6	4	57,2	27	9,2
Promotion plus lente B en	2002-2012	425	4%	62,4	33,9	4	9,4	2,3	13,8	48,8	35,1
Titulaire B durée forte	1991-2001	1 220	23%	65,6	47,2	3,9	3,4	13,8	41,6	32,1	9,2
Promotion C en B	2002-2012	1 969	20%	46	28,8	3,4	11,4	23,9	42,8	21	12,3
Titulaire C durée forte	1991-2001	1 805	34%	52,9	48	4,9	7,7	73,7	16,3	1,8	0,5
Titulaire C durée forte	2002-2012	1 719	17%	65,2	31,7	5	10,7	57,3	30,6	8,1	4

4.2. Parcours des agents de l'État contractuels en début de période

Graphiques C & D. Description des classes par l'alphabet des états



Champ : individus ayant occupé un poste d'agent contractuel de l'État en début de période parmi ceux présents entre 1991 et 2001 *entre 2002 et 2012*

4.2.1. Première période : 1991-2001

Sur la première période, la classe modale rassemble les agents contractuels dont le parcours est caractérisé par le maintien dans la situation de départ : contractuel en catégorie A, qui représente 39% de la sous-population. Cette classe est composée de deux tiers de femmes, âgées de 38 ans en moyenne – c'est la classe la plus âgée de cette typologie, et c'est aussi dans celle-ci qu'on trouve la proportion la plus importante de diplômés du supérieur long (48%). La part des étrangers atteint presque 9%.

La classe 3 représente ensuite 20% de la sous-population, et rassemble des parcours de promotion de la catégorie B et de faibles durées de travail sur l'année, vers la catégorie A et/ou l'accroissement de la durée travaillée sur l'année. Ces promotions sont plus souvent assorties d'un maintien comme contractuel que d'une titularisation, même si celle-ci concerne néanmoins environ le quart des agents en fin de période. Cette classe se compose essentiellement de femmes (77%, c'est la plus féminisée de la typologie) et la part des étrangers y est également élevée (7%). La moyenne d'âge est de 35 ans, ce qui la situe parmi les classes les plus âgées. Plus de la moitié des agents sont bacheliers ou diplômés du supérieur court, mais un sur cinq est par ailleurs diplômé du supérieur long.

La classe 4 représente 15% de la sous-population et rassemble des agents contractuels démarrant la période en catégorie C, pour connaître des destins variés : une part non négligeable quitte rapidement l'État pour le privé, et cette part s'accroît régulièrement tout au long de la période jusqu'à représenter un peu plus d'un quart de la classe ; une autre part qui croît plus rapidement au fil de la période, correspond à des parcours de titularisation en catégorie C, pour atteindre un peu plus d'un tiers de l'ensemble en fin de période, et le dernier tiers des parcours

reste contractuel en catégorie C en fin de période. C'est la classe la plus masculine de la typologie, avec 54% d'hommes, en moyenne âgés de 34 ans. C'est dans cette classe qu'on trouve le minimum d'étrangers (5%), et les profils les moins diplômés : presque la moitié de ces salariés ne sont pas bacheliers, même si plus de 30% ont un niveau supérieur au bac.

La classe 2 représente 14% de la sous-population. Elle est proche de la classe 4 dans une certaine mesure : si, comme la classe 4, elle se compose quasi exclusivement d'agents contractuels en catégorie C en début de période, elle rassemble des parcours quittant massivement la catégorie C de l'État pour le privé (presque les trois quarts des cas), et très rapidement (plus de la moitié dès 1992). Le quart restant est partagé entre titularisation en catégorie C et maintien comme contractuel en catégorie C. C'est la classe la plus jeune de la typologie, plus masculine que la moyenne (48% d'hommes). Plus d'un tiers ne sont pas bacheliers, mais un sur cinq détient un diplôme du supérieur long.

La dernière classe représente 13% de la sous-population, et rassemble des parcours d'agents démarrant la période en catégorie B ou A, et la terminant par une titularisation. Ces titularisations se font par tranches de 25% les deux premières années (hors dispositif de titularisation), puis la part des titulaires s'accroît régulièrement jusqu'en 2001. Cette classe est également composée d'agents plus jeunes que la moyenne (30 ans), et contient 62% de femmes. Le niveau de diplôme y est très élevé : plus de la moitié ont un diplôme du supérieur long, et un quart du supérieur court.

Période 1991-2001

Classe	Effectif	%	Au début	A la fin
Maintien NT A	433	39%	NT A	NT A
NT C départ massif vers privé	156	14%	NT C (passage massif vers le privé l'année	Privé et C
NT A faible => NT A forte et	218	20%	NT A et surtout B	NT A durée forte et
Départ vers privé et titularisation C	163	15%	Majorité C, ¼ passe dans le privé en 2-3	1/3 NT, 1/3 titulaires, 1/3 privé
NT B et A => titularisation A	140	13%	Majorité NT B et A	Titularisation A
Somme	1110	100%		

Classe	% étrangers	%femmes	Age moyen
Maintien NT A	8,6	64,7	38,1
NT C départ massif vers privé	5,1	52,6	28,6
NT A faible => NT A forte et titularisation	6,9	76,6	34,9
Départ vers privé et titularisation C	4,3	46,6	34,1
NT B et A => titularisation A	12,1	62,1	29,6

Classe	Non réponse	Inférieur au bac	Bac	Bac+2	Supérieur à bac+2	Total
Maintien NT A	2,5	3,9	12,0	33,0	48,5	100
NT C départ massif vers privé	9,0	35,9	14,7	21,8	18,6	100
NT A faible => NT A forte et titularisation	4,1	11,9	28,9	33,9	21,1	100
Départ vers privé et titularisation C	6,8	44,8	17,2	14,1	17,2	100
NT B et A => titularisation A	6,4	5,7	9,3	23,6	55,0	100

4.2.2. Deuxième période : 2002-2012

Sur la deuxième période, la classe modale (N°1) rassemble les agents contractuels dont le parcours est caractérisé par le maintien dans la situation de départ : contractuel en catégorie A, qui représente 36% de la sous-population. Cette classe est la plus féminine de la typologie (70% de femmes), âgées de 38 ans en moyenne – c'est la classe la plus âgée de cette sous-population, et les deux tiers sont diplômés du supérieur long. La part des étrangers est en revanche minimale.

La classe 5 représente 25% de la sous-population, et rassemble des parcours aboutissant pour moitié à un départ pour le privé ; cette part atteint le quart de la classe dès 2003, puis s'accroît régulièrement tout au long de la période. Une petite part d'agents titularisés en catégorie C se constitue très progressivement au fil de la période. Un peu plus d'un tiers des agents sont toujours contractuels en catégorie C en fin de période. Cette classe est la plus masculine de la typologie (50%), et comprend la plus grande part de non bacheliers (38%) plus un quart de bacheliers. L'âge moyen y est de 31 ans.

La classe 3 représente 20% de la sous-population, et rassemble des parcours dont le point commun est d'aboutir à la titularisation en catégorie A, quelle que soit la catégorie de départ. Cette classe comprend les plus jeunes agents de la sous-population (29 ans en moyenne en 2002), 61% de femmes, et la proportion la plus importante de diplômés du supérieur long (84%).

La classe 4 représente 14% de la sous-population et rassemble des agents contractuels démarrant la période en catégorie C, pour connaître des destins variés : plus d'un tiers devient titulaire en catégorie B ou C dès 2003, et cette part s'accroît régulièrement tout au long de la période jusqu'à représenter un peu plus de la moitié de la classe. Une petite partie des agents de cette classe quitte l'État pour le privé, et leur nombre s'accroît lentement pour atteindre environ un sur cinq en fin de période. Le quart restant des agents demeure contractuel en catégorie C. C'est la classe qui comprend l'une des plus fortes proportions d'étrangers de la typologie (9%), avec 59% de femmes, en moyenne âgées de 31 ans. C'est dans cette classe très hétérogène en termes de niveau de qualification que la part des non bacheliers est la plus élevée (26%), tandis que 40% des agents qui la composent ont un niveau supérieur au bac.

La plus petite classe de cette typologie est enfin la n°2, qui représente seulement 6% des agents de la sous-population. Elle rassemble des parcours plus hétérogènes : plus d'une moitié démarre la période en catégorie A, dont la moitié avec une durée d'emploi faible, un quart en catégorie B et le reste en catégorie C. Les situations d'arrivée sont également variées, avec deux états caractéristiques : une petite majorité se maintien dans l'état contractuel, mais une partie augmente sa quotité de travail, et un cas sur cinq environ aboutit à un départ vers le privé. Cette classe contient la plus forte proportion d'étrangers (presque 10%), « seulement » 59% de femmes, et l'âge moyen y est assez élevé pour la sous-population (34 ans). Les deux tiers des agents qui la composent sont diplômés de l'enseignement supérieur long.

Période 2002-2012

Classe	Effectif	%	Au début	A la fin
Maintien NT A durée forte	3278	36%	NT A durée forte	NT A durée forte
Départ vers le privé et NT A forte quel que soit départ	523	6%	Moitié A (toutes durées), B et un peu C	¼ privé, 1/3 NT A durée forte, reste en B
Titularisation A quel que soit départ	1791	20%	Départ NT toutes catégories	Titulaire A durée forte
Titularisation B et C et départ vers privé	1249	14%	NT B et C	Majorité tit B et C, privé et NT B
Départ massif vers privé et maintien NT C	2309	25%	NT surtout C	Moitié privé, le reste maintien en C
Somme	9150	100%		

Classe	%étrangers	%femmes	Age moyen	Ancienneté
Maintien NT A durée forte	5,5	70,0	38,2	12,6
Départ vers le privé et NT A forte quel que soit	9,6	58,7	33,9	12,4
Titularisation A quel que soit départ	6,5	61,3	28,8	12,1
Titularisation B et C et départ vers privé	8,7	63,9	31,2	12,2
Départ massif vers privé et maintien NT C	6,5	49,5	31,7	12,1

Classe	Inférieur au bac	Bac	Bac+2	Supérieur à bac+2	Total	Non réponse
Maintien NT A durée forte	1,5	6,7	25,8	66,0	100	8,5
Départ vers le privé et NT A forte quel que soit départ	3,0	9,3	21,7	66,0	100	18,0
Titularisation A quel que soit départ	1,2	2,9	11,7	84,3	100	22,5
Titularisation B et C et départ vers privé	16,1	25,7	18,7	39,4	100	22,7
Départ massif vers privé et maintien NT C	38,4	23,2	17,1	21,3	100	23,7

4.2.3. Confrontation des typologies sur les deux périodes

Il est moins évident de retrouver les mêmes classes sur les deux périodes lorsque l'on s'intéresse aux individus occupant un poste d'agent contractuel de l'État en début de période.

Seule la classe du **maintien dans le statut de contractuel en catégorie A** présente le même profil de parcours, dans des proportions similaires (39 et 36%) sur les deux périodes. La structure de cette classe varie cependant d'une période à l'autre : la part des femmes augmente de 65 à 70%, la part d'étrangers diminue de 9 à 5%, le niveau de qualification se transforme au profit des diplômés du supérieur long (48% vs 66% de diplômes supérieurs au bac+2) ; l'âge moyen reste en revanche constant (38 ans) – c'est la classe la plus âgée.

La classe rassemblant les parcours de **titularisation en catégorie A** existe dans les deux périodes, et elle est toujours marquée par une transition statutaire massive et rapide. Son poids dans la population augmente de 13 à 20%, et son homogénéité également : alors que la première période se termine par quelques sorties vers le privé et quelques titularisations en catégorie B, la deuxième période se termine presque exclusivement par des titularisations en catégorie A. La structure socio-démographique est similaire dans les deux cas (une part des femmes autour de 61-62%, un âge moyen entre 29 et 30 ans), mais la part des étrangers diminue de 12 à 6% d'une période à l'autre, et la part des diplômés du supérieur long augmente de 55 à 84%.

Une classe intermédiaire n'est présente que sur la période 1991-2001 et rassemble 20% des individus : 77% de femmes, âgées de 35 ans en moyenne. Elle comprend en majorité des contractuels en catégorie A, présents sur une durée faible au cours de l'année. La moitié devient titulaire en catégorie A, sur une durée forte, environ le quart reste contractuel en catégorie A mais avec une durée forte sur l'année, et le reste ne change pas d'état.

La part de la classe des **sorties vers le privé** augmente en revanche de 14 à 25% d'une période à l'autre, mais les parcours qu'elle rassemble ne sont pas aussi similaires que dans les classes présentées précédemment. La population de départ est plus homogène sur la période 2002-2012 que sur la période précédente : le statut contractuel de catégorie C y est nettement majoritaire, alors que les contractuels de catégorie B sont aussi présents en 1991. Au niveau des sorties, la situation est en revanche (paradoxalement) plus variée sur la deuxième période : environ les 2/3 des salariés de cette classe travaillent dans le privé en fin de première période (et la transition s'opère très rapidement), tandis qu'ils ne sont plus qu'une moitié environ en fin de deuxième période (et les transitions sont plus progressives). Le maintien comme contractuel en catégorie C ou le passage éventuel en catégorie B est beaucoup plus fréquent dans la deuxième période. Une part non négligeable des membres de cette classe est enfin titularisée en catégorie C. Cette classe est la plus masculine de toutes, et cette caractéristique est encore plus nette dans la deuxième période (51% d'hommes contre 47% dans la première période), et aussi la moins diplômée avec un tiers de salariés non bacheliers - même si la part

des bacheliers et bac+2 augmente un peu dans la deuxième période. L'âge moyen est enfin plus élevé dans la deuxième période (32 contre 29 ans).

La classe suivante est caractérisée par des **situations de départ variées, et des situations d'arrivée** également **variées**. Le profil est cependant suffisamment similaire pour que l'on considère qu'il s'agit de la même classe, qui regroupe environ 14-15% des individus. La situation initiale se partage entre contractuels de catégorie A, B et C, la part des catégories C et B durée faible étant un peu plus élevée en 2002 qu'en 1991. La situation à l'arrivée se partage entre trois possibilités : maintien dans le statut de contractuel (plutôt B en 2001, pour un tiers des cas, B ou C en 2012, mais dans une proportion moindre), titularisation (plutôt en catégorie C en 2001, dans un tiers des cas, en catégorie B et C dans la moitié des cas en 2012), et départ vers le privé dans un tiers des cas en 2001, plutôt 1/5^{e} des cas en 2012. D'une période à l'autre, les caractéristiques de cette classe se transforment nettement : féminisation (47 à 64% de femmes), rajeunissement (31 à 29 ans) et accroissement très net de la qualification : le taux de non bacheliers diminue de 45 à 16% et celui des diplômés du supérieur long augmente de 17 à 39%.

Sur la période 2002-2012, une autre classe présente un profil similaire, associant **situation de départ et situation d'arrivée variées**. Elle rassemble 6% des individus : 47% d'hommes, âgés de 29 ans en moyenne. Dans la moitié des cas, la situation de départ est celle de contractuel en catégorie A (durée faible ou forte), et l'autre moitié se partage entre catégories B et C. A l'arrivée, la moitié est encore non titulaire de catégorie A (surtout durée forte), un quart travaille dans le privé, et la part des contractuels de catégorie B et C a fortement décru.

Comparaison des typologies pour les populations d'agents contractuels en 1991 et 2002

Classe	Période	Effectif	%	Au début	A la fin
NT B et A => titularisation A	1991-	140	13%	Majorité NT B et A	Titularisation A
Titularisation A quel que soit départ	2002-	1791	20%	Départ NT toutes catégories	Titulaire A durée forte
NT A faible => NT A forte et titularisation	1991-	218	20%	NT A et surtout B	NT A durée forte et titularisation
Maintien NT A	1991-	433	39%	NT A	NT A
Maintien NT A durée forte	2002-	3278	36%	NT A durée forte	NT A durée forte
Départ vers le privé et NT A forte quel que	2002-	523	6%	Moitié A (toutes durées), B et un peu C	¼ privé, 1/3 NT A durée forte, reste en B
Départ vers privé et titularisation C	1991-	163	15%	Majorité C, ¼ passe dans le privé en 2-	1/3 NT, 1/3 titulaires, 1/3 privé
Titularisation B et C et départ vers privé	2002-	1249	14%	NT B etC	Majorité tit B et C, privé et NT B
NT C départ massif vers privé	1991-	156	14%	NT C (passage massif vers le privé	Privé et C
Départ massif vers privé et maintien NT C	2002-	2309	25%	NT surtout C	Moitié privé, le reste maintien en C

Classe	% étrangers	%femmes	Age moyen	Ancienneté	NA dip	Inf bac	Bac	Bac+2	Sup bac+2
NT B et A => titularisation A	12,1	62,1	29,6		6,4	5,7	9,3	23,6	55
Titularisation A quel que soit départ	6,5	61,3	28,8	12,1	22,5	1,2	2,9	11,7	84,3
NT A faible => NT A forte et titularisation	6,9	76,6	34,9		4,1	11,9	28,9	33,9	21,1
Maintien NT A	8,6	64,7	38,1		2,5	3,9	12	33	48,5
Maintien NT A durée forte	5,5	70	38,2	12,6	8,5	1,5	6,7	25,8	66
Départ vers le privé et NT A forte quel que soit départ	9,6	58,7	33,9	12,4	18	3	9,3	21,7	66
Départ vers privé et titularisation C	4,3	46,6	34,1		6,8	44,8	17,2	14,1	17,2
Titularisation B et C et départ vers privé	8,7	63,9	31,2	12,2	22,7	16,1	25,7	18,7	39,4
NT C départ massif vers privé	5,1	52,6	28,6		9	35,9	14,7	21,8	18,6
Départ massif vers privé et maintien NT C	6,5	49,5	31,7	12,1	23,7	38,4	23,2	17,1	21,3

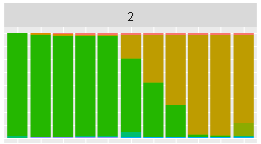
Synthèse et discussion

La comparaison des typologies de parcours d'agents titulaires ou contractuels en 1991 et en 2002 est riche d'enseignements sur les transformations de l'espace des carrières dans la fonction publique d'État. Il est cependant souvent difficile de démêler ce qui relève d'éventuels effets des réformes de ce qui découle des transformations de la morphologie des agents de l'État, sans compter que les deux phénomènes peuvent être liés, dans un contexte où la dynamique des recrutements a été profondément bouleversée.

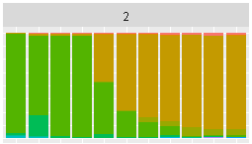
Pour les agents qui démarrent chaque période d'observation comme fonctionnaires titulaires, la classe modale est un parcours qui démarre et se termine en catégorie A. Premier fait marquant, le poids de cette classe s'accroît de 35% à 54% d'une période à l'autre. Ce phénomène reflète l'accroissement du poids de la catégorie A, conséquence du recentrage des missions de l'État sur le pilotage des politiques publiques (Bezès, 2005 ; Chevallier, 2017). Le profil de cette classe connaît cependant d'importantes modifications d'une période à l'autre : féminisation, rajeunissement, et hausse des qualifications, trois phénomènes dont les interactions et la causalité sont moins évidentes et seraient peut-être à rechercher dans l'évolution de la structure détaillée des recrutements par ministère sur la période.

On trouve ensuite dans chaque typologie deux classes qui rassemblent les promotions de catégorie B en catégorie A selon la vitesse de leur survenue (3 ou 4 années pour écouler toute la classe dans le premier cas, 8 à 9 dans le deuxième cas). Leurs profils sont très similaires, comme le montrent les quatre graphiques ci-dessous, et elles représentent, ensemble, un poids équivalent au sein de chaque sous-population (environ 8-9%), ce qui tend à prouver que l'espace des promotions ne se transforme pas radicalement. Ces classes font cependant toutes l'objet d'un très net rajeunissement, qui traduit une accélération des promotions. Les agents qui composent chacune de ces classes ont en effet en moyenne 12 ans d'écart pour les classes de promotion rapide (soit un passage en catégorie A à 53 ans en première période, mais à 41 ans en deuxième période) ; et 17 ans d'écart pour les classes de promotion lente (soit un passage en catégorie A à 59 ans en première période, contre 42 ans en deuxième période).

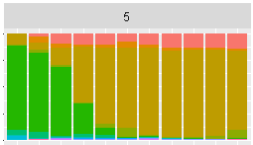
Promotion lente de B en A
Période 1991-2001



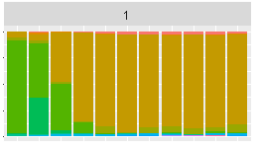
Période 2002-2012

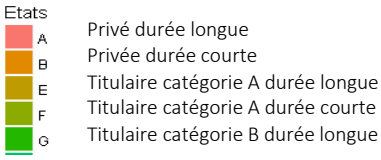


Promotion rapide de B en A
Période 1991-2001



Période 2002-2012

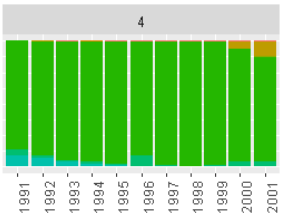




Ces promotions qui surviennent plus tôt dans la carrière, alors que les agents sont plus jeunes (on ne peut hélas contrôler l'ancienneté, la variable n'étant pas fiable), ne surviennent pas à un date particulière : les passages en catégorie A ont lieu à des moments différents, majoritairement en 2004 dans un cas, en 2006-2007 dans l'autre. L'explication la plus probable réside donc dans l'accroissement très net de la part des diplômés de l'enseignement supérieur court et long d'une période à l'autre dans ces deux classes. Sans doute leurs diplômes ont-ils permis à ces agents de rattraper leur déclassement à l'embauche, dans un contexte de raréfaction des concours externes et internes.

On peut faire l'hypothèse que les agents rassemblés dans la classe 4 de la première période, qui ressemblent beaucoup à ceux de la classe 2 de cette même période mais sont en moyenne un peu plus jeunes, auront été promus en catégorie A un peu plus tard. On pâtit ici de la censure des données à droite.

Promotion tardive en minoritaire de B en A
Période 1991-2001



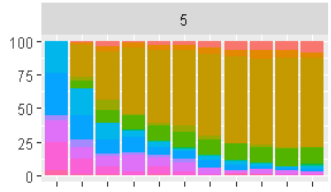
Le dernier fait marquant de ces deux typologies portant sur les agents titulaires en début de période est la nette diminution du poids de la classe qui rassemble des parcours d'agents restés en catégorie C onze années consécutives : de 34% à 17% d'une période à l'autre. À nouveau, cette classe se féminise, rajeunit nettement (16 ans d'écart en moyenne), et son profil de qualification augmente : la part des non bacheliers diminue de 74% à 57% d'une période à l'autre, et celle des bacheliers augmente de 16% à 30%. Cet accroissement du niveau de diplôme en deuxième période ne suffit pour autant pas pour entraîner des promotions en catégorie B. Ce sont des agents aux caractéristiques différentes qui sont promus de la catégorie C à la catégorie B : encore plus jeunes, encore plus diplômés que leurs homologues restés en catégorie C. Ceux-ci, en majorité des hommes, sont regroupés dans une classe qui n'existe pas en première période. Il pourrait s'agir de jeunes diplômés qui, dans un contexte de chômage élevé, auraient privilégié une entrée rapide dans l'emploi stable à un poste correspondant à leur niveau de qualification, et fait le pari de la promotion interne – un pari risqué puisque les concours internes se raréfient en deuxième période, et que le niveau de qualification général augmente, accroissant la concurrence interne.

Du côté des agents qui démarrent la période d'observation comme contractuels de l'État, la situation modale dans les deux périodes est aussi un parcours sans changement de statut ni de catégorie, en catégorie A. En très légère baisse entre 2002 et 2012, ces classes rassemblent plus du tiers des deux sous-populations. Le seul changement concernant les parcours est la

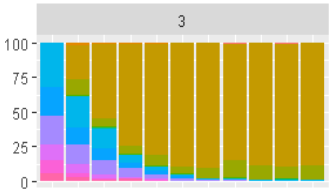
disparition complète, en deuxième période, de la marge de titularisations qu'on observait en fin de première période. Ceci pourrait être l'un des effets de la loi de 2005 qui rend possible l'inscription des relations d'emploi contractuelles dans la durée par la « cédéisation » : au-delà de six années de CDD, l'employeur doit proposer un CDI à l'agent qu'il souhaite conserver. Par ailleurs, il est assez frappant de constater que, contrairement à ce qu'on observe dans le cas des titulaires, l'âge moyen des agents qui composent cette classe est identique dans les deux périodes (38 ans). La même tendance à la féminisation et à la hausse des qualifications y est en revanche observable : la part des diplômés du supérieur long passe de 48% à 66%.

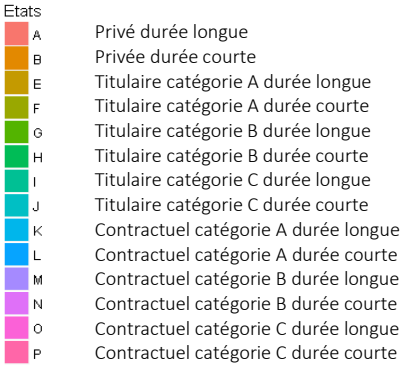
Dans cette sous-population des agents démarrant la période comme contractuels, l'issue présumée est la titularisation (Bresson, 2016). La majorité des agents titularisés sont regroupés dans deux classes présentant des parcours aux profils similaires (classes 5 et 3, ci-dessous), à quelques détails près. Les postes occupés au départ sont d'abord un peu plus qualifiés dans la deuxième période : la part des contractuels en catégorie C et celle des contractuels en catégorie A dont la durée de travail sur l'année est faible sont moins importantes. La titularisation en catégorie A est ensuite plus massive dans la deuxième période, et on n'y observe ni la marge de départs dans le privé, ni celle des titularisations en catégorie B qui caractérisent la première période. Les rythmes de titularisation sont globalement similaires, alors que deux plans de titularisation surviennent à des moments différents sur chaque période. Le plan Perben est ainsi mis en œuvre entre 1996 et 2000, mais il est ici sans effet car il portait sur des titularisations en catégorie C. Autrement dit, toutes les titularisations en catégorie A observés sur la première période traduisent la réussite de concours externes ou internes par les agents concernés. Dans la deuxième période, une partie des volumes de titularisation observés en 2003, 2004 et 2005 peuvent en revanche être une conséquence de la mise en œuvre du plan Sapin (2001-2006), puisque celui-ci proposait des titularisations en catégorie A, par la voie de concours réservés. Les agents qui composent ces deux classes ont des profils très proches en termes d'âge et de sexe, mais la part des diplômés du supérieur est très nettement supérieure dans la deuxième période (84% vs 55%). Dernier élément significatif : le poids de cette classe s'accroît dans la deuxième période : 20% contre 13% dans la première.

Titularisation en catégorie A
Période 1991-2001

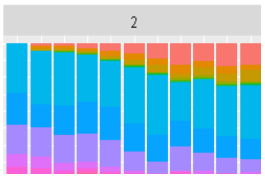


Période 2002-2012





Départ varié, issue variée

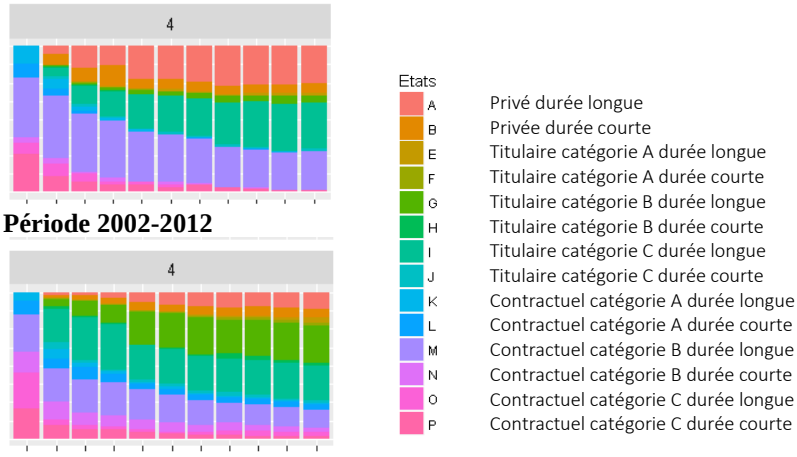


Sur la période 2002-2012, un profil de départ comparable peut déboucher sur des parcours à l'issue moins « favorable », ou tout du moins bien distincts de la classe que l'on vient de décrire (classe 2, graphique ci-dessus). Les parcours des agents contractuels de catégorie B et C se poursuivent ici par un départ dans le privé ou une promotion en catégorie A. Dans les deux cas, une partie des agents présentent une faible durée travaillée dans l'année. Les agents qui composent cette classe sont en moyenne âgés de 34 ans, 59% sont des femmes et les deux tiers ont un diplôme du supérieur long. Ils représentent 6% de la sous-population – c'est la plus petite classe des deux typologies.

Celles-ci comprennent ensuite deux classes (ci-dessous) de poids équivalent (respectivement 15% et 14%) qui ont pour point commun un début de période en catégories B et C, mais dont les situations sont différentes à l'arrivée – avec des issues plus favorables en deuxième période. Dans la première période, les départs vers le privé représentent le quart de la classe après trois années de présence, puis progressent jusqu'à représenter environ le tiers des situations en fin de période. La progression des départs vers le privé est beaucoup plus lente dans la deuxième période, et la proportion moindre à l'arrivée. La deuxième destinée possible dans cette classe est la titularisation, en catégorie C, dont le poids s'accroît assez rapidement entre 1993 et 1998, avant de se stabiliser autour d'un tiers en fin de première période – le plan Perben n'a donc aucun effet sur cette classe, puisque la majorité des titularisations surviennent avant, ou durant sa mise en place. Dans la deuxième période au contraire, un quart de la classe est titularisé en catégorie C dès la deuxième année de présence, et on peut ici penser qu'il s'agit d'un effet très net du plan Sapin, qui prévoyait l'accès à la catégorie C sur simple examen professionnel. Le flux de titularisation en catégorie B, spécifique à cette période, est en revanche beaucoup plus progressif, avec une accélération (difficile à expliquer) en 2006 pour atteindre le quart des situations en fin de période. Le reste des agents qui composent cette classe demeure contractuel : une partie a connu une promotion de C en B, et une autre reste en catégorie B. Dans la première période, aucun agent de cette classe n'est plus en catégorie C onze ans après

le début de l'observation, ce qui n'est pas le cas dans la deuxième période. Les profils des agents sont différents : dans la classe de la première période, ils sont en moyenne plus âgés de trois ans, et plus souvent masculins (la part des femmes passe de 47% à 64%). Mais le profil de qualification varie aussi : si la part des non bacheliers est similaire dans les deux périodes (45% dans la première, 42% dans la deuxième), celle des diplômés du supérieur long s'accroît de 31% à 58% dans la deuxième période, ce qui peut expliquer l'apparition des titularisations directes en catégorie B, dont l'effet est renforcé par le plan Sapin.

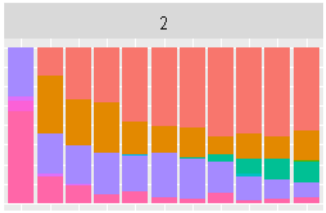
Départs en catégorie B et C, issues variées et différenciées
Période 1991-2001



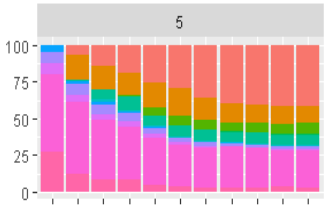
Les deux dernières classes de chaque typologie rassemblent une majorité d'agents démarrant la période en catégorie C, mais aussi un quart en catégorie B au démarrage de la première période. L'issue majoritaire est dans les deux cas le départ vers le secteur privé, à un rythme et dans des proportions distinctes. La moitié des agents qui composent cette classe sont en effet partis dans le privé dès la deuxième année d'observation (1992) dans la première période, avec une forte proportion des faibles durées d'emploi sur l'année. Cette proportion se résorbe progressivement, plus nettement à partir de 1995, tandis que s'accroît la prédominance de l'emploi dans le privé. Les départs sont au contraire beaucoup plus progressifs dans la deuxième période, même s'ils concernent le quart de la classe dès la deuxième année d'observation (2003). Le rythme progresse rapidement jusqu'en 2007, puis plafonne. Au total, la part du privé représente seulement la moitié des situations en fin de deuxième période, contre les trois quarts en fin de première. Dans cette dernière, une petite marge de titularisations en catégorie C apparaît tardivement (1999), et absorbe aussitôt une partie des agents contractuels qui restent en catégorie B (ou y ont été promus). Dans la deuxième période, cette marge de titularisation en catégorie C s'accompagne d'une minuscule part de titularisations en catégorie B. Surtout, près d'un tiers des agents qui composent la classe demeurent contractuels en catégorie C après onze années d'observation. Le maintien dans l'emploi atypique sur des postes non qualifiés est un phénomène spécifique à la période 2002-2012, qui peut à nouveau être la

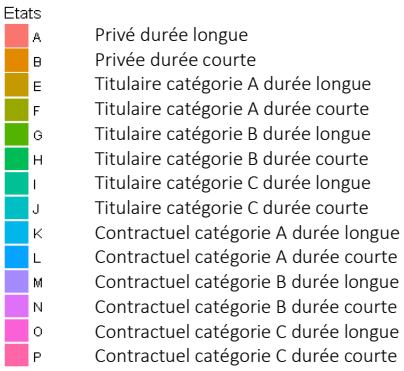
conséquence de la Loi de 2005. Ces deux classes sont beaucoup moins féminines que les précédentes (respectivement 53% et 49% de femmes), et l'âge moyen y est assez faible, surtout dans la première période (29 ans contre 32 ans). Les profils de qualification sont en revanche très proches, avec respectivement 35% et 38% de non bacheliers, 40% et 38% de diplômés du supérieur. On peut faire l'hypothèse que les non diplômés sont ceux qui se retrouvent piégés en dehors du statut de l'État, tandis que les plus diplômés auront réussi à être titularisés, ou auront trouvé un emploi dans le privé.

Départs majoritaires en catégorie C, issues variées et différenciées dont beaucoup de départs vers le privé
Période 1991-2001



Période 2002-2012





A l'exception de la situation identifiée dans cette dernière classe, l'évolution d'ensemble de l'espace des carrières semble donc plutôt plus favorable en 2002-2012 qu'en 1991-2001, qu'il s'agisse des promotions pour les agents occupant un poste de titulaire en début de période ou des titularisations pour ceux occupant un poste contractuel. Il faudra néanmoins poursuivre plus avant l'exploration de ces données, denses, riches et complexes, pour affiner les interprétations de ces changements sur longue période.

Aussi fructueux qu'il ait été, ce premier défrichage des données incite donc à poursuivre les traitements plus avant, car les questions posées initialement n'ont pas toutes trouvé de réponse. Il faudra en particulier réaliser de nouvelles analyses pour observer, à âge égal, les perspectives de promotion et de titularisation à des dates différentes, en prenant en compte l'information sur les parcours, à travers le numéro de classe qui en résume désormais l'information sur dix ans. Il faudra aussi clarifier la structure des postes occupés au début de chaque période, pour éclairer la manière dont le démarrage de chaque parcours est (ou non) déterminé par les stratégies de gestion de la main d'œuvre en vigueur à un moment donné au sein de l'État. L'approche par ministère est de ce point de vue une piste d'approfondissement tout à fait intéressante, qui se heurte néanmoins aux nombreux et constants changements de périmètres des administrations, d'un gouvernement à l'autre. Il faudra enfin mener à nouveau des analyses statistiques longitudinales sur les parcours des agents de l'État dans cinq à dix ans, car certaines réformes

des modes de gestion de la main d'œuvre se déploieront (si elles sont déployées) précisément selon des rythmes différents selon les ministères. Dans le cas des outils de gestion par exemple, le ministère de l'Economie affichait une nette avance sur les autres ministères (Guillemot, Jeannot, 2013).

Bibliographie

ABBOTT A., 2001, *Time matters: On Theory and Method*, Chicago : University of Chicago Press.

ABBOTT A., 2011, "Time matters. Traduction de l'épilogue par Claire Lemercier et Carine Ollivier », *Terrains & travaux,* vol. 2, n° 19, p. 183-203.

ALBER A., 2017, « Les "générations orphelines" des marchés internes du secteur public », *Gérontologie et société*, vol. 39, n°153, p. 75-90.

ALBER A., 2013, « Management et nouvelle gestion publique : limites et paradoxes de l'imitation du privé », *La nouvelle revue du travail*, n°2.

BA A., BARADJI E., DUVAL J., 2017, « Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, Paris : La Documentation française, p. 181-212.

BACACHE-BEAUVALLET M., 2006, « Les limites de l'usage des primes à la performance dans la fonction publique », *Document de travail*, EDHEC.

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*, 40, 2, p. 230-249.

BESSIERE S. et POUGET J., 2007, « Les carrières dans la fonction publique d'État. Premiers éléments de caractérisation », *Les salaires en France*, Insee Références.

BEZES P., 2005, « Le modèle de « l'État-stratège » : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du Travail*, 47, 4, p. 431-450.

BILAND É., 2010, « Carrières concourantes », *Terrains & travaux*, n° 17, 1, p. 57-73.

BODIGUEL J.-L., 2009, « Non-career civil servants in France », *International Review of Administrative Sciences,* vol. 65, n°1, p. 55-70.

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

BOURDIEU P, 1978, « Classement, déclassement, reclassement », *Actes de la recherche en sciences sociales,* vol. 24, pp. 2-22.

BUISSON M.-L. et PEYRIN A., 2017, « Les relations d'emploi dans la fonction publique, un défi managérial », *RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise*, 25, p. 77-90.

CHEVALLIER J., 2005, « La reconfiguration de l'administration centrale », *Revue française d'administration publique*, 116, 4, p. 715-725.

CHEVALLIER J., 2017, *L'État post-moderne*, Paris : LGDJ.

DAÏOGLOU H., 2008, *La gestion de l'emploi précaire dans la fonction publique: l'évolution vers une logique d'emploi privé*, Thèse de doctorat, Aix-en-Provence, Bouches-du-Rhône ; Marseille ; 1973-2011, France, Université Paul Cézanne, xxxiv+937 p.

DAUSSIN-BENICHOU J.-M., KOUBI M., LEDUC A. et MARC B., 2014, « Les carrières salariales dans le public et le privé : éléments de comparaison entre 1988 et 2008 », *Emploi et salaires*, Insee Références.

DI PAOLA V. et MOULLET S., 2003, « L'emploi public et les trajectoires d'insertion des jeunes », *Economie et statistique*, n°369-370, p. 49-74.

DI PAOLA V. et MOULLET S., 2012, « Peut-on en finir avec le déclassement? Evolution du déclassement dans la fonction publique en début de carrière », *Formation-Emploi*, n°118, p. 83-101.

DOROTHEE O., IDMACHICHE S., POULIQUEN E., 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.

EYRAUD C., 2013, *Le capitalisme au cœur de l'État: comptabilité privée et action publique*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant (Collection Dynamiques socio-économiques), 320 p.

FOUGERE D. et POUGET J., 2003, « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Economie et statistique*, n°369-370, p. 15-48.

GUILLEMOT D, PEYRIN A., 2010, « Les salariés de plus de 50 ans et l'informatique : une comparaison public-prive », *Economie et statistique*, n°437, p. 3-28.

GUILLEMOT D., JEANNOT G., 2013, « Modernisation et bureaucratie, l'administration d'état à l'aune du prive », *Revue française de sociologie*, vol. 54, n°1, p. 83-110.

JEANNOT G., ROUBAN L., 2010, « Changer la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, 132, p. 663-672.

KERJOSSE R. et REMILA N., 2013, « Les trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique d'État », *Emploi et salaires*, Insee Références, Edition 2013.

KOUBI M., 2002, « Eléments de caractérisation des carrières salariales des générations nées entre 1908 et 1980 », *Document de travail*, Direction des statistiques démographiques et sociales, Insee.

KOUBI M., 2003, « Les trajectoires professionnelles : une analyse par cohorte », *Economie et statistique*, n°369-370, p. 119-147.

LESNARD L., 2014, “Using Optimal Matching Analysis in Sociology:Cost Setting and Sociology of Time”, Notes et documents, OSC, n°2014-01.

LESNARD L., 2010, “Setting Cost in Optimal Matching to Uncover Contemporaneous Socio-Temporal Patterns”, *Sociological Methods & Research*, vol. 38, n°3, p. 389-419.

LESNARD L. et SAINT POL T. de, 2006, « Introduction aux Méthodes d’Appariement Optimal (Optimal Matching Analysis) », *Bulletin de méthodologie statistique*, n°90, p. 5-25.

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

MAGNAC T., ROUX S., 2009, « Dynamique des salaires dans une cohorte », *Economie et prévision*, n°187, p. 1-24.

NOSBONNE C., 2013, « Le tournant managérial dans le secteur public européen : quelles conséquences sur l’action publique ? », *La nouvelle revue du travail*, 2.

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

PEYRIN A. 2017, « Fonctionnaires en CDD », *La vie des idées*, 27 juin 2017. En ligne : http://www.laviedesidees.fr/Fonctionnaires-en-CDD.html

PEYRIN A. 2018, « Recompositions de l’emploi public et crise du modèle statutaire. Le cas de la fonction publique d’État en France », in Arborio A.-M., Bouffartigue P. et Lamanthe A., *Crises et mondes du travail*, Toulouse : Octarès (à paraître).

PORA P., WILNER L., 2012, « Les dynamiques individuelles de revenu salarial en France pendant la crise », *Economie et statistique*, n°494-495-496, p. 192-211.

ROUBAN L., 2010, « Réorganiser ou changer l’état ? », *Regards sur l’actualité*, 360, p. 17-30.

SAGLIO J., 2004, « Définir l’employeur public », *communication à l’AISLF*.

SAGLIO J., 2005, « Le droit à la carrière des officiers de la marine », *Revue française d’administration publique*, 116, 4, p. 639.

SIWEK-POUYDESSEAU J., 1976, « Les personnels non titulaires de l’État : évolution et explication du phénomène », dans *Les agents non titulaires dans l’administration, Institut français des sciences administratives*, Paris, Cujas.

ANNEXES

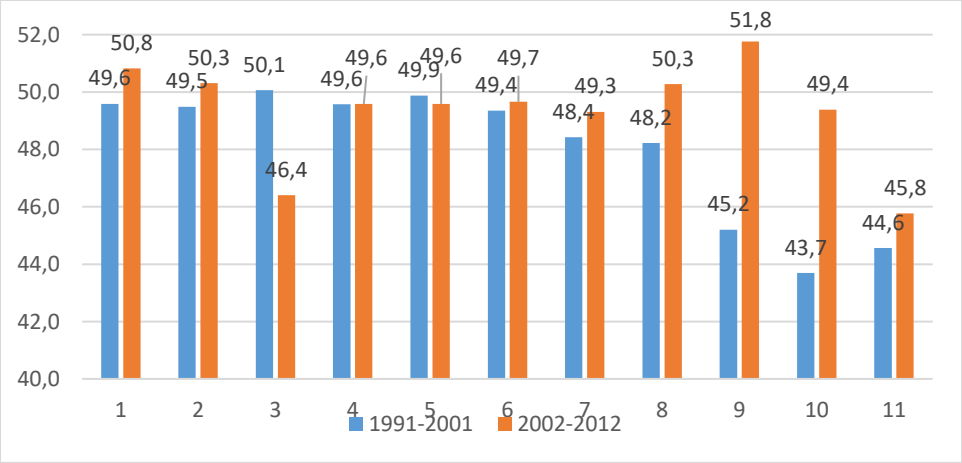
Annexe 1. Effet des restrictions de champ sur la structure des postes et les caractéristiques des individus

Annexe 1.1. Présence 11 années consécutives dans le fichier

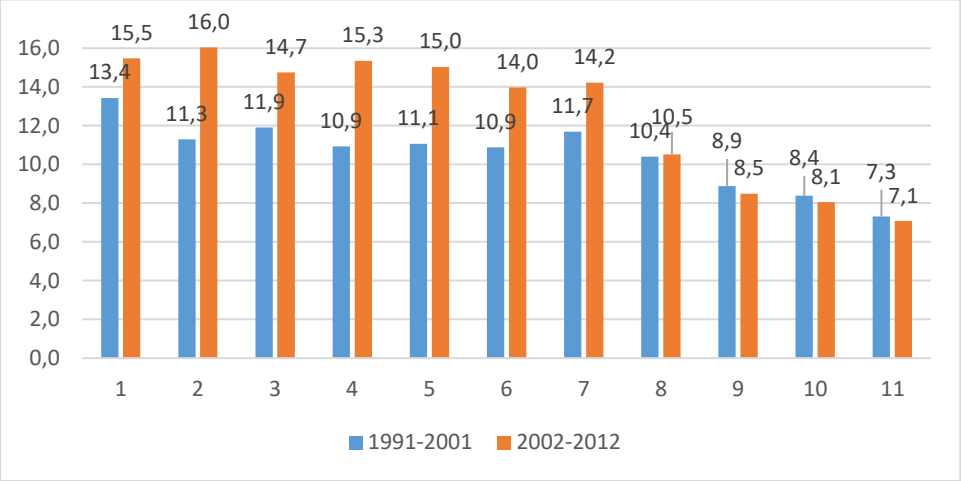
Nombre d'individus selon le nombre d'années de présence dans le fichier biographique

	1991-2001	2002-2012
1	18 590	88 811
2	14 598	80 999
3	13 479	85 665
4	12 592	78 298
5	11 569	82 981
6	11 631	92 230
7	11 326	137 044
8	12 681	56 964
9	14 902	79 513
10	21 671	117 766
11	43 511	442 227

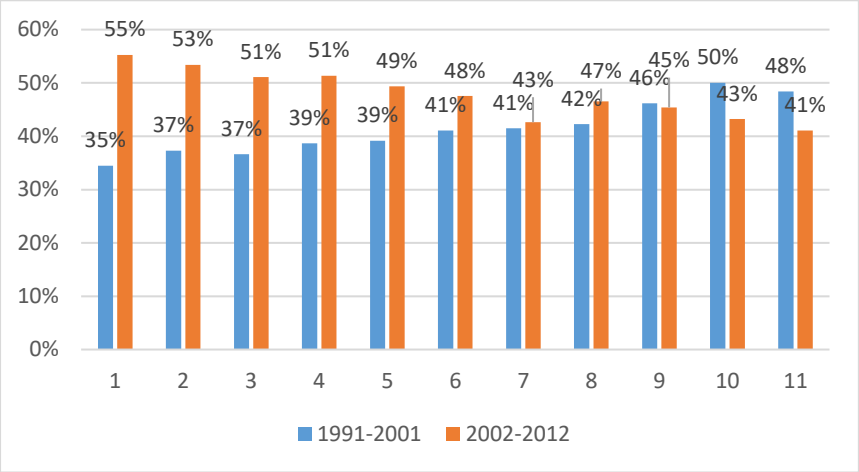
Part des femmes selon le nombre d'années de présence dans le fichier



Part des étrangers selon le nombre d'années de présence dans le fichier

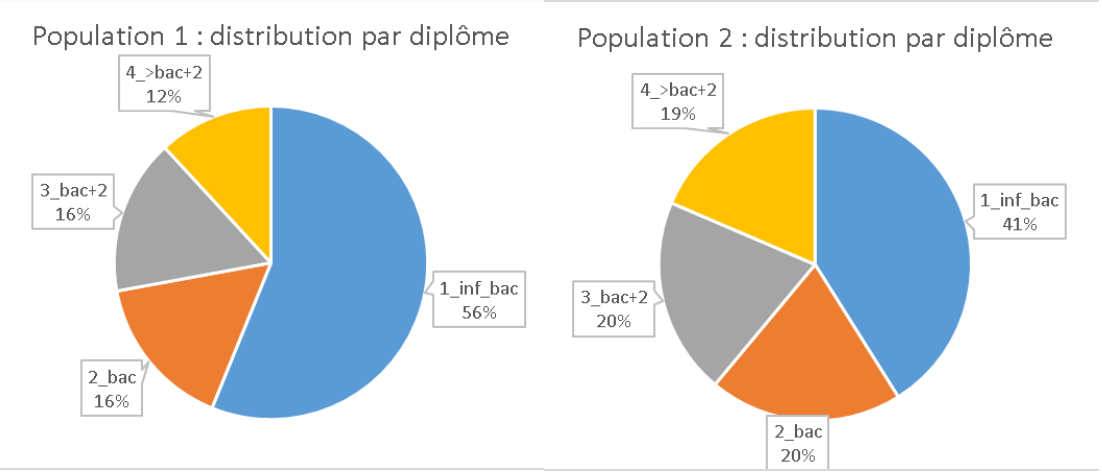


Part des diplômes inférieurs au bac par année de présence dans le fichier



Champ des salariés présents 11 années consécutives sur chaque période

Distribution des deux populations par niveau de diplôme



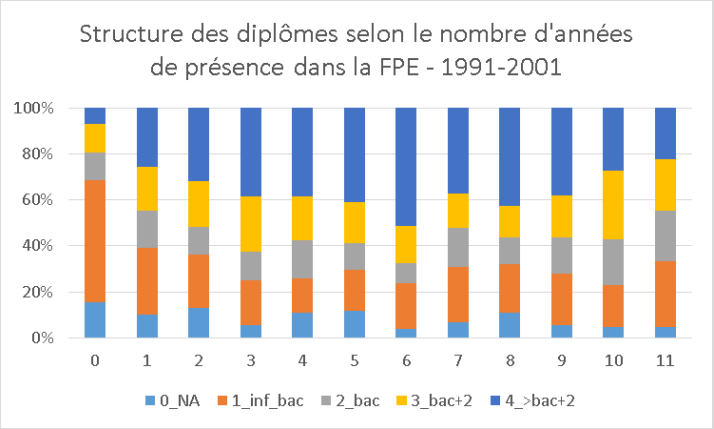
Secteur d'arrivée en fonction du secteur de départ

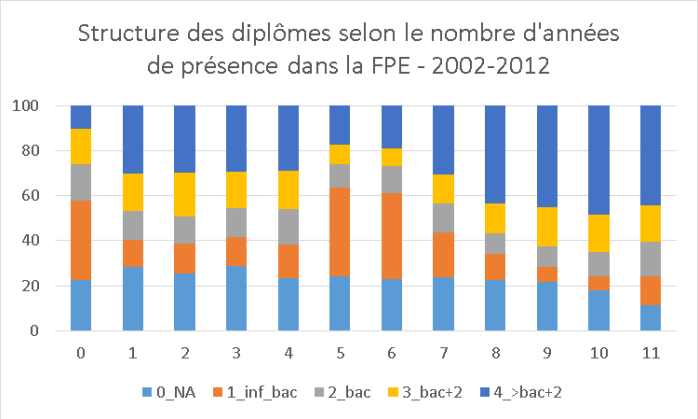
Secteur en 1991	**Secteur en 2001**			
	Autres fonctions publiques	**État**	**Privé**	**Total**
Autres fonctions publiques	90%	2%	8%	100%
État	2%	93%	5%	100%
Privé	3%	2%	95%	100%
Total	15%	16%	69%	100%
Secteur en 2002	**Secteur en 2012**			
	Autres fonctions publiques	**État**	**Privé**	**Total**
Autres fonctions publiques	85%	2%	12%	100%
État	8%	87%	5%	100%
Privé	4%	2%	94%	100%
Total	15%	12%	73%	100%

Secteur de départ en fonction du secteur d'arrivée

Secteur en 1991	**Secteur en 2001**			
	Autres fonctions publiques	**État**	**Privé**	**Total**
Autres fonctions publiques	84%	2%	2%	14%
État	2%	90%	1%	15%
Privé	14%	7%	97%	71%
Total	100%	100%	100%	100%
Secteur en 2002	**Secteur en 2012**			
	Autres fonctions publiques	**État**	**Privé**	**Total**
Autres fonctions publiques	72%	3%	2%	13%
État	7%	84%	1%	12%
Privé	22%	13%	97%	76%
Total	100%	100%	100%	100%

Annexe 1.2. Au moins un poste dans la fonction publique d'État





Distribution des salariés ayant occupé au moins un poste parmi 11 années de présence selon le secteur – période 1

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Autres fonctions publiques	2,7	2,65	3,1	2,53	2,5	2,77	2,28	2,25	2,32	2,29	2,36
État	87,8	87,7	87,3	89,6	89,2	90,1	90,6	90,9	90,8	91	90,7
Privé	9,5	9,7	9,6	7,9	8,3	7,2	7,1	6,9	6,9	6,7	7,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Distribution des salariés ayant occupé au moins un poste parmi 11 années de présence selon le secteur – période 2

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Autres fonctions publiques	3,8	3,5	3,2	3,2	3,4	5,3	7,7	9,0	9,5	9,3	9,3
État	79,0	81,6	83,9	84,7	85,4	83,8	81,4	79,8	80,8	80,0	81,1
Privé	17,2	14,9	12,9	12,0	11,1	10,9	10,8	11,2	9,6	10,6	9,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Distribution des salariés ayant occupé au moins un poste parmi 11 années de présence selon le statut d'emploi – période 1

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Contractuel	18,1	18,1	15,6	15,4	14,2	14,1	13,5	13,1	12,4	12	11,6
Stagiaire	2,62	2,62				0,18	0,13	0,13	0,1	0,03	0,03
Titulaire	79,3	79,3	84,4	84,7	85,8	85,7	86,3	86,8	87,5	88	88,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Distribution des salariés ayant occupé au moins un poste parmi 11 années de présence selon le statut d'emploi – période 2

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Contractuel	22,2	20,4	19,4	18,0	18,0	18,2	18,2	25,1	25,2	25,4	25,0
Stagiaire	1,7	1,5	1,2	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,0	0,1	0,09
Titulaire	76,1	78,1	79,5	81,7	81,1	81,5	81,8	74,7	74,74	74,5	74,87
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Distribution des salariés ayant occupé au moins un poste parmi 11 années de présence selon la catégorie hiérarchique – période 1

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
A	35%	36%	37%	39%	39%	41%	42%	44%	45%	47%	48%
B	31%	30%	30%	29%	29%	27%	26%	25%	23%	22%	21%
C	34%	33%	33%	32%	32%	32%	31%	31%	31%	31%	31%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Distribution des salariés ayant occupé au moins un poste parmi 11 années de présence selon la catégorie hiérarchique – période 2

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A	48%	50%	53%	54%	57%	58%	59%	58%	59%	59%	60%
B	20%	19%	17%	16%	20%	19%	19%	19%	18%	19%	18%
C	32%	31%	30%	29%	23%	23%	22%	23%	22%	22%	22%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Secteur d'arrivée en fonction du secteur de départ

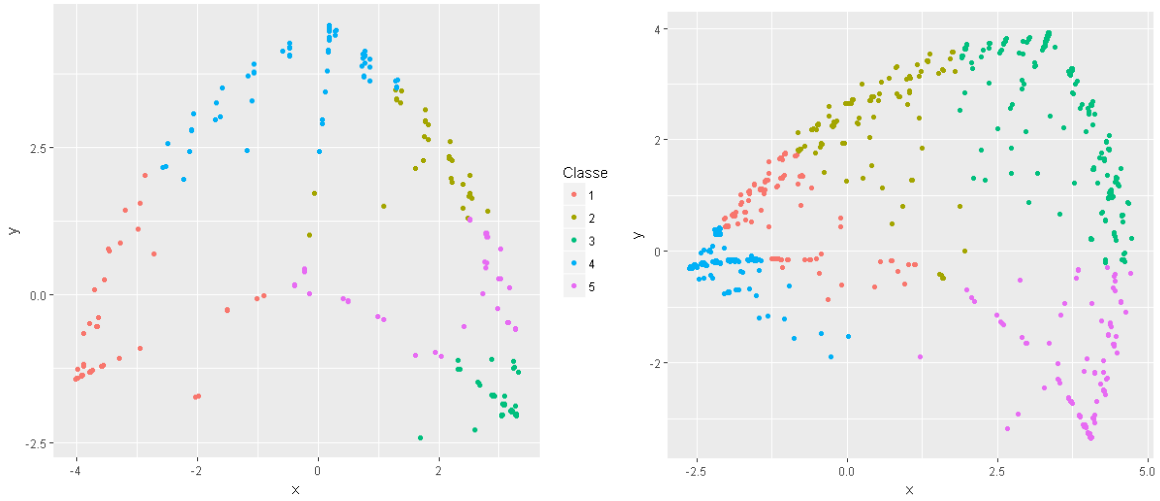
Secteur en 1991	**Secteur en 2001**			
	Autres fonctions publiques	**État**	**Privé**	**Total**
Autres fonctions publiques	17%	73%	10%	100%
État	2%	93%	5%	100%
Privé	3%	71%	26%	100%
Total	2%	91%	7%	100%
Secteur en 2002	**Secteur en 2012**			
	Autres fonctions publiques	**État**	**Privé**	**Total**
Autres fonctions publiques	31%	54%	15%	100%
État	8%	87%	5%	100%
Privé	9%	62%	28%	100%
Total	9%	81%	10%	100%

Annexe 2. Description des classes par les variables actives et illustratives – agents titulaires en début de période

Champ : individus ayant occupé un poste d'agent titulaire de l'État en début de période parmi ceux présents

entre 1991 et 2001 **entre 2002 et 2012 (tirage de 10 000 individus)**

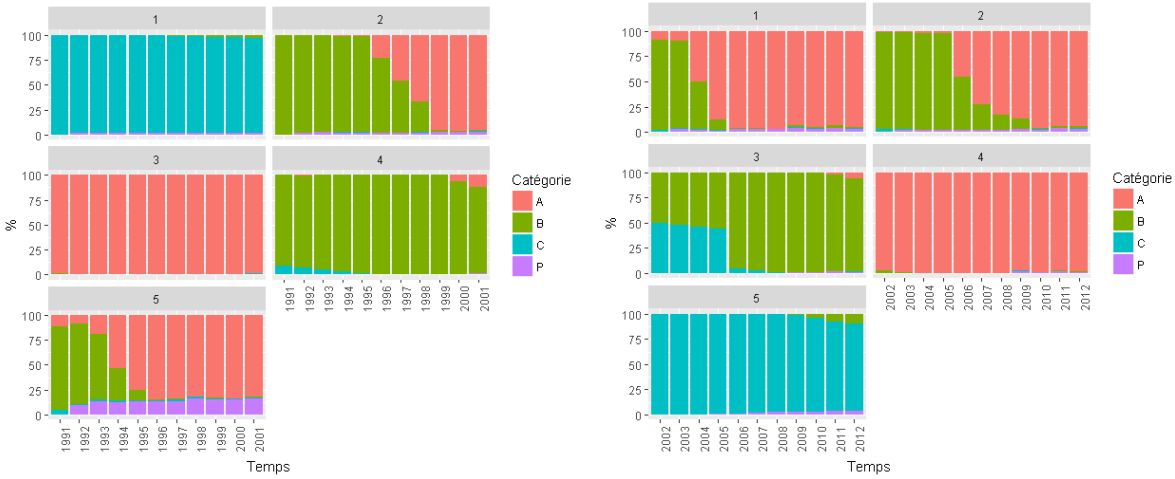
Positionnement des classes sur le nuage de points



Ces deux graphiques représentent, pour chaque période, le positionnement des individus statistiques qui composent les classes dans un espace à deux dimensions. Ils illustrent le résultat de l'étape de la classification, qui procède par agrégation d'individus les plus proches du centre de gravité.

Description par les variables constitutives

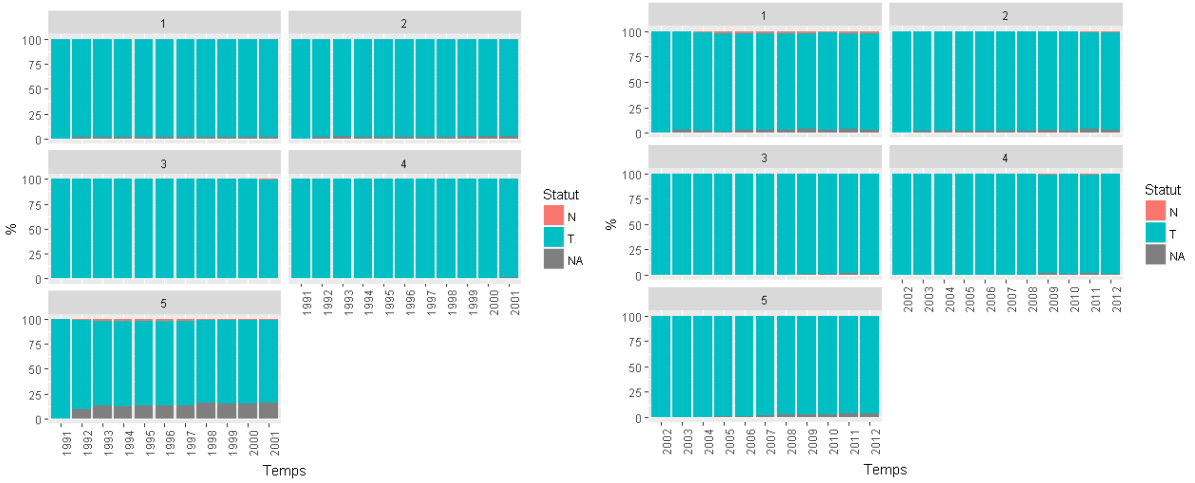
Catégorie hiérarchique



Chaque petit graphique représente, année par année, la distribution par catégorie hiérarchique de la population

qui compose la classe. Cette variable discrimine très nettement les classes entre elles, et permet de visualiser d'un coup d'œil les classes dans lesquelles on observe une promotion hiérarchique, par exemple la promotion des agents de catégorie C en catégorie B, dans la classe 3 de la deuxième typologie. La juxtaposition des années met en évidence les différentes vitesses d'accès à la catégorie A des catégories 2 et 4 de la première typologie.

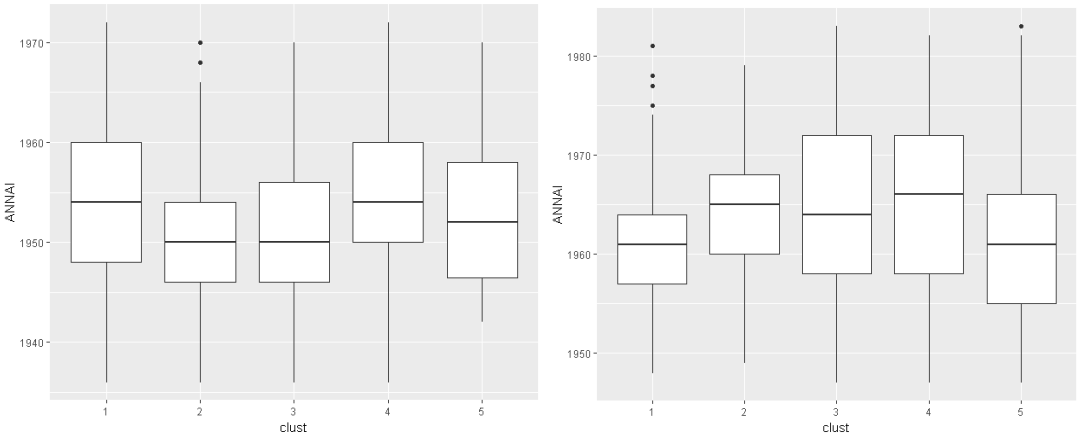
Statut d'emploi



Chaque petit graphique représente, année par année, la distribution par statut d'emploi de la population qui compose la classe. Ici la quasi-totalité des classes sont composées de fonctionnaires titulaires. Seule exception : la classe 5 de la typologie réalisée sur la première période, 1991-2001, dont une part non négligeable la fonction publique dès la deuxième année d'observation.

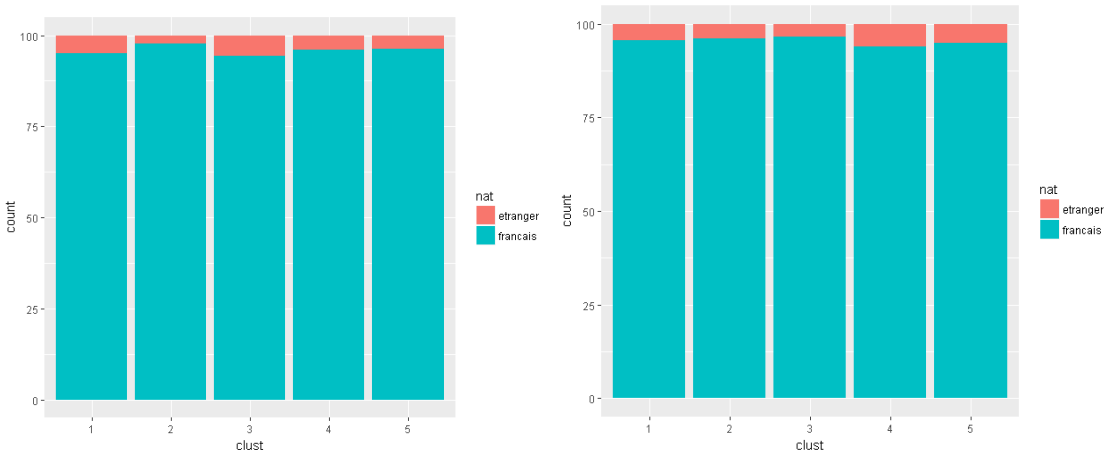
Description par les variables explicatives

Age (boîtes à moustaches)

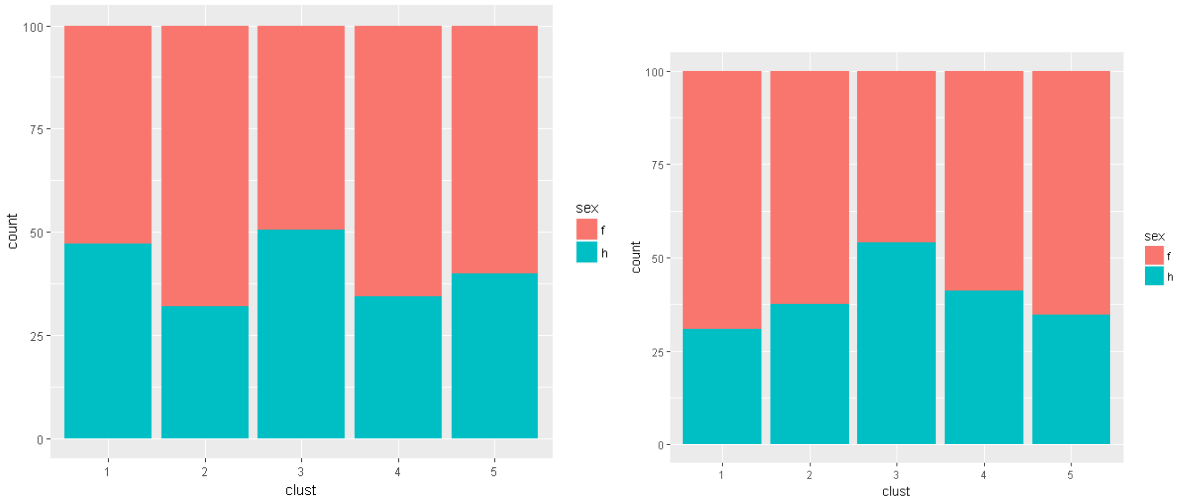


La « boîte à moustaches » est une représentation graphique qui résume les caractéristiques de position d'une variable numérique. A chaque classe de nos deux typologies correspond un rectangle dont la hauteur est définie par deux valeurs : le premier et le troisième quartile de la distribution. Chaque rectangle est coupé par une ligne horizontale qui représente la valeur médiane (valeur qui sépare la population en deux moitiés). Il est enfin traversé par une ligne verticale qui représente l'étendue de la distribution. Si l'on considère la première typologie par exemple, on peut visuellement classer les classes en fonction de leur année de naissance : les classes 2 et 3 sont les plus âgées (la classe 2 est plus homogène de ce point de vue) ; vient ensuite la classe 5, puis les classes 1 et 4, les plus jeunes, avec une plus grande dispersion dans la classe 1.

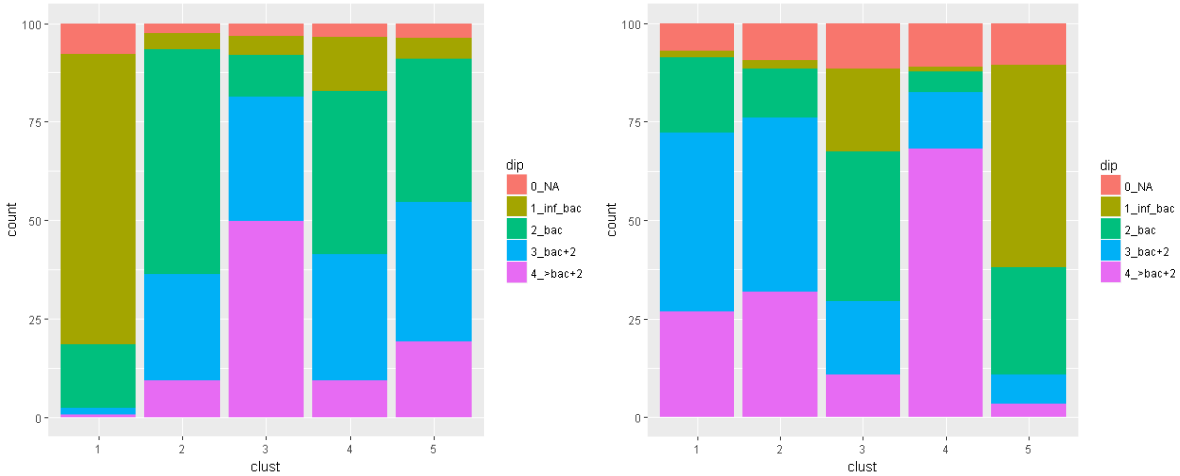
Nationalité



Sexe



Niveau de diplôme

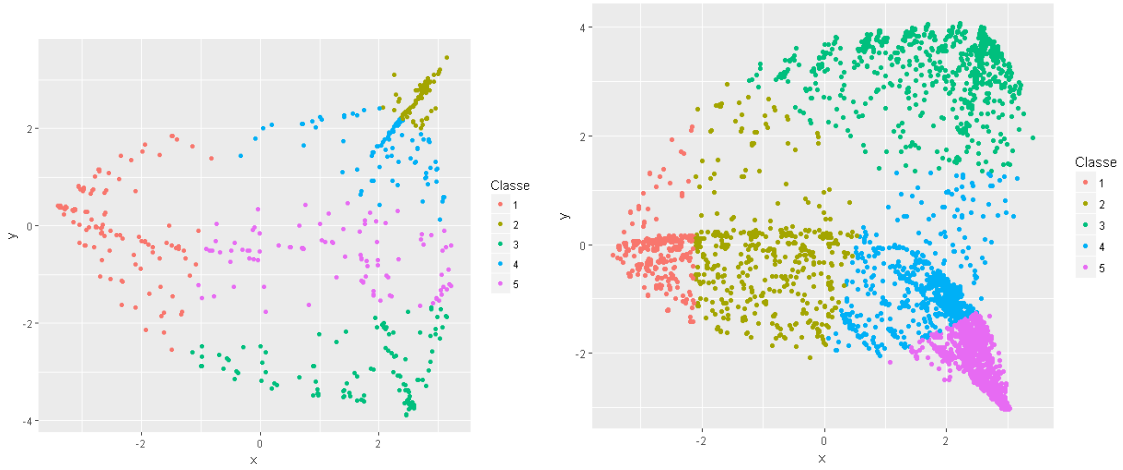


Annexe 3. Description des classes par les variables actives et illustratives – agents contractuels en début de période

Champ : individus ayant occupé un poste d'agent <u>contractuel</u> de l'État en début de période parmi ceux présents

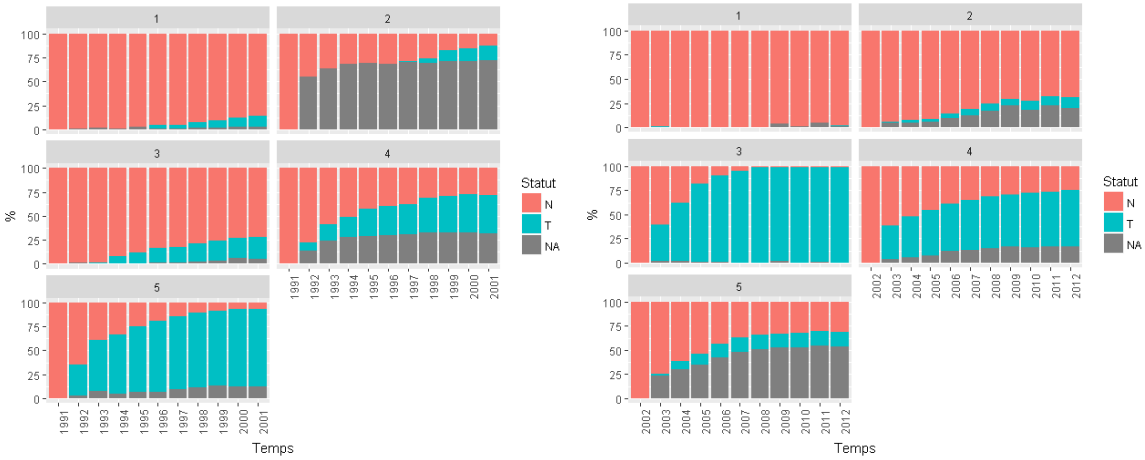
entre 1991 et 2001 **entre 2002 et 2012**

Positionnement des classes sur le nuage de points

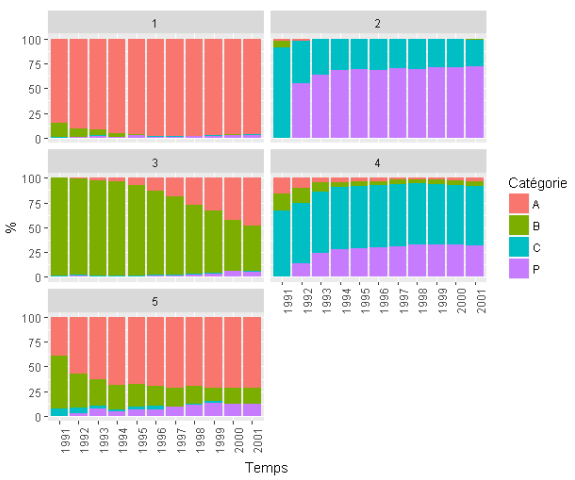


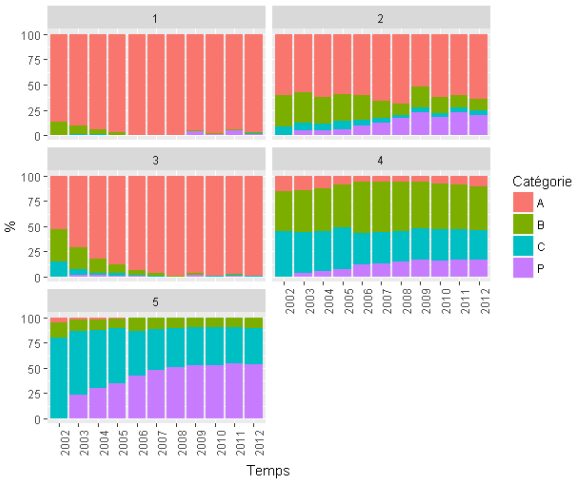
Description par les variables constitutives

Statut d'emploi



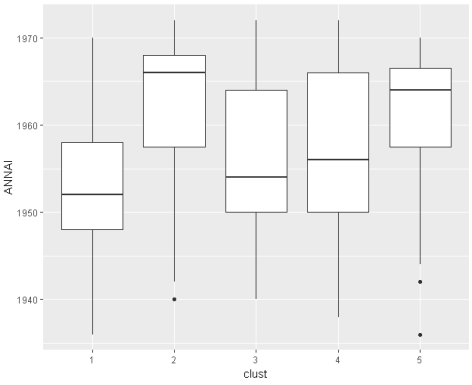
Catégorie hiérarchique

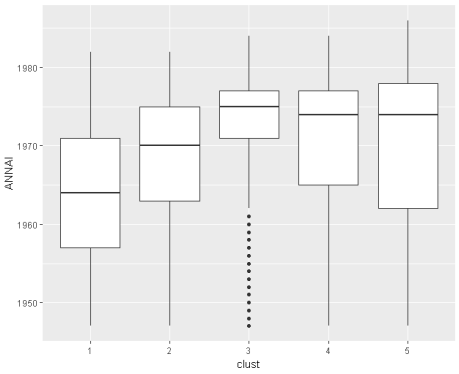




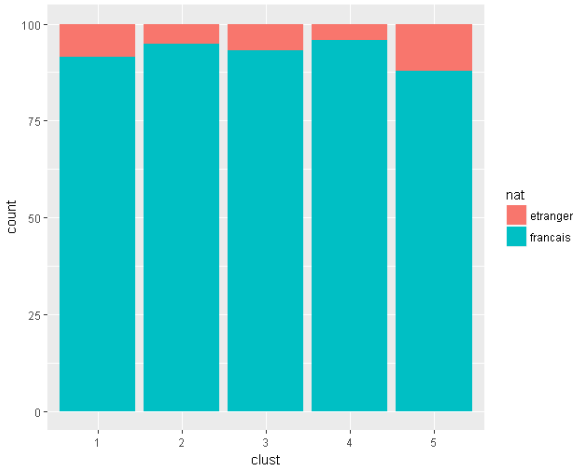
Description par les variables explicatives

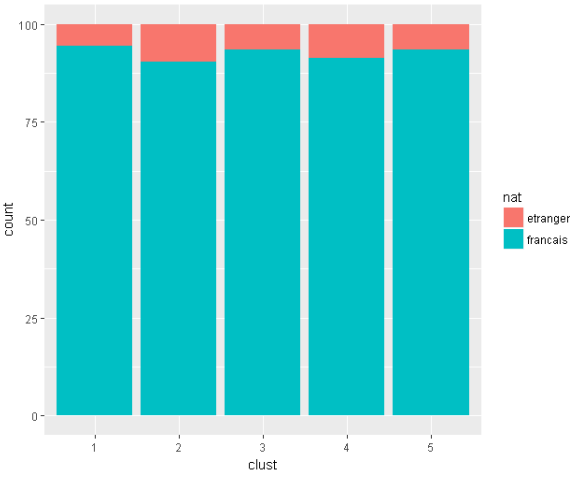
Age (boîtes à moustaches)



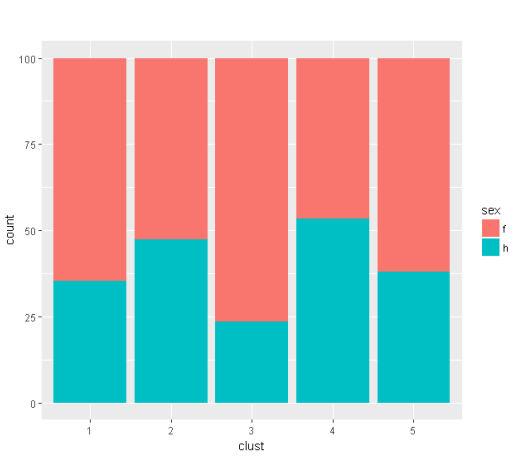


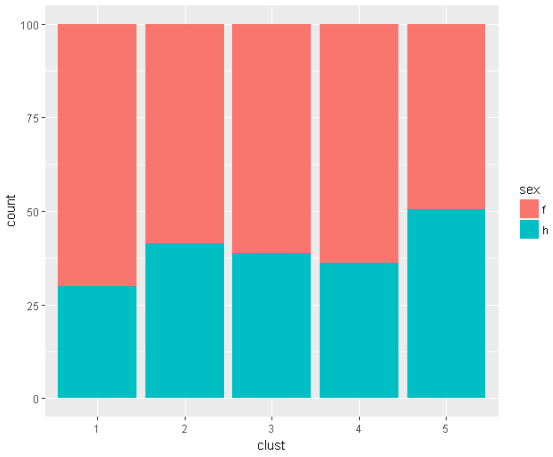
Nationalité



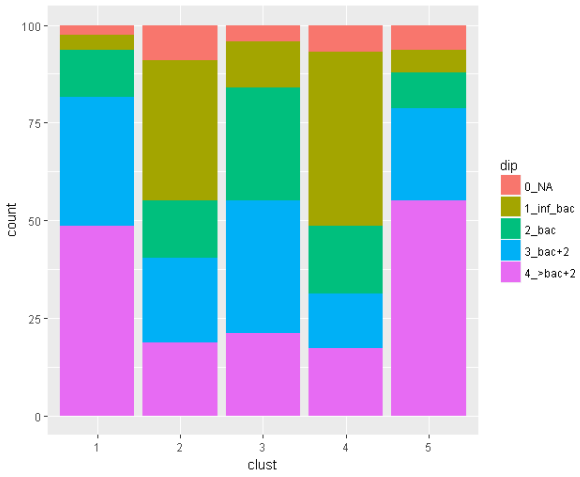


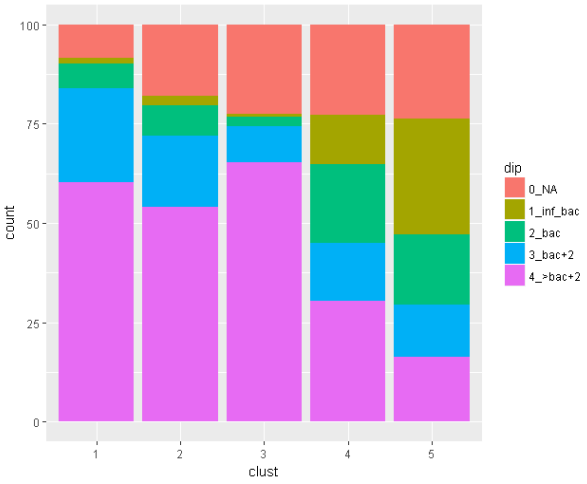
Sexe





Niveau de diplôme





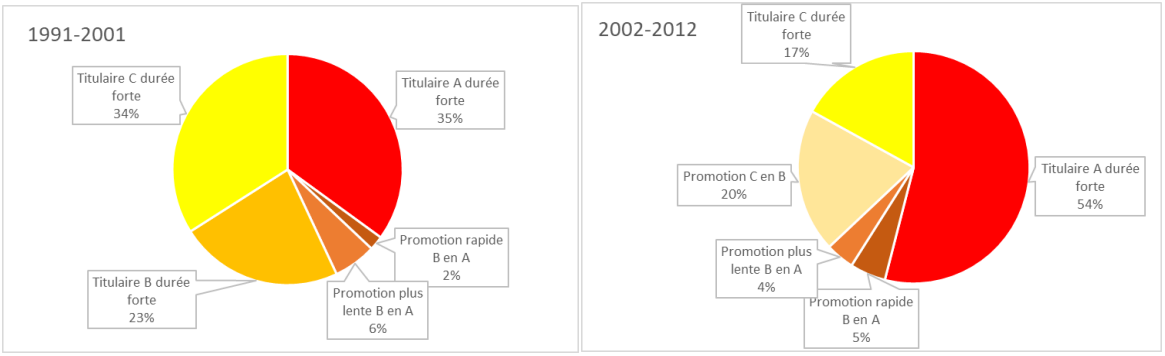
Synthèse des résultats : Comment l'espace des carrières des agents de l'État s'est-il transformé entre le début des années 1990 et le milieu des années 2010 ?

Depuis le milieu des années 2000, un ensemble de réformes a discrètement changé les règles du jeu des carrières dans la fonction publique d'État. Schématiquement, ces réformes tendaient à réduire le poids de la régulation collective des carrières des fonctionnaires, pour aller vers plus d'individualisation. Parallèlement, la part des recrutements de fonctionnaires s'est réduite au fil des années ; elle est désormais minoritaire face aux agents recrutés comme contractuels, non couverts par le statut mais par une régulation spécifique couvrant à la fois les contrats à durée déterminée ou indéterminée. S'il est encore difficile, faute de recul temporel, d'estimer les effets de ces réformes sur les carrières des agents de l'État, l'analyse de données longitudinales sur longue période permet d'éclairer partiellement ces transformations.

Ce rapport présente les résultats inédits d'une analyse exploratoire du fichier biographique de l'Insee, un fichier représentatif de l'ensemble des salariés français depuis 1988, date d'entrée de l'État dans le panel. L'analyse de séquences est ici privilégiée pour tirer le meilleur parti de la richesse et de la précision des données décrivant les parcours professionnels. La période d'observation, restreinte à 1991-2013 en raison d'années manquantes dans le fichier, est divisée en deux sous-périodes de durée égale (11 années). Ce choix est dicté par une importante rupture de série, engendrée par le changement de stratégie d'échantillonnage du panel en 2001 ; il est cependant également justifié par les dynamiques de recrutement de fonctionnaires : la période 1991-2001 est en effet une période d'essor des recrutements de fonctionnaires, au contraire de la décennie suivante, 2002-2012, marquée par une très forte baisse. La population observée sur chaque période est spécifique : quasiment aucun des individus présents onze années consécutives entre 1991 et 2001 n'est également présent onze années consécutives entre 2002 et 2012. Ces deux populations ont aussi des caractéristiques différentes : les individus présents entre 1991 et 2001 sont en moyenne plus âgés et moins diplômés que ceux présents entre 2002 et 2012 : non seulement ils ne sont pas observés au même âge (et donc au même moment de leur carrière), mais ils n'ont pas non plus les mêmes qualifications.

Ces caractéristiques ont un effet déterminant sur les perspectives de carrières des fonctionnaires et des agents contractuels de l'État, comme le montrent les typologies de parcours et leur évolution d'une décennie à l'autre. Pour réduire l'hétérogénéité observée, les typologies ont été réalisées sur deux populations différentes : on distingue d'abord les parcours-types de fonctionnaires titulaires en début de période, puis les parcours-types d'agents employés par l'État en contrat à durée déterminée en début de période.

Transformation de l'espace des parcours professionnels des agents titulaires de l'État

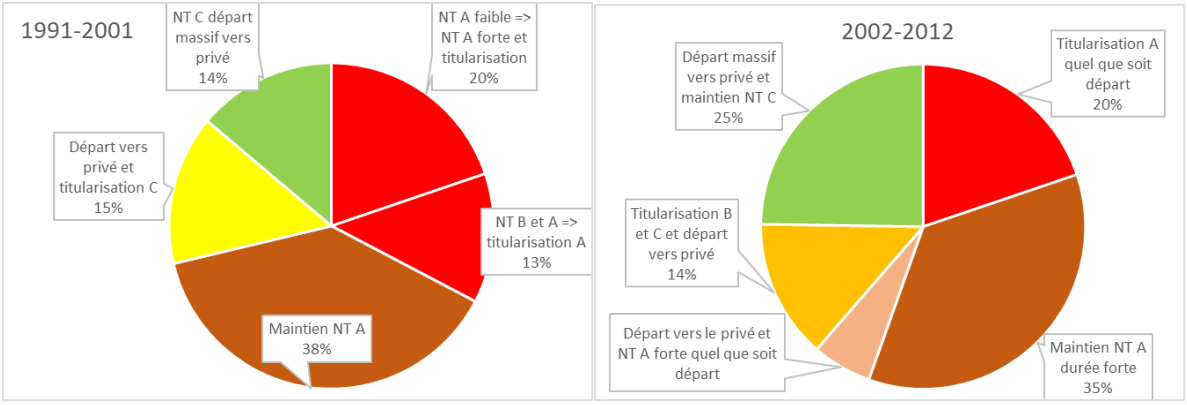


Pour les agents qui démarrent chaque période d'observation comme fonctionnaires titulaires, la classe modale est un **parcours qui démarre et se termine en catégorie A**. Le poids de cette classe s'accroît de 35% à 54% d'une période à l'autre, ce qui reflète l'accroissement du poids de la catégorie A avec le recentrage des missions de l'État sur le pilotage des politiques publiques (Bezès, 2005 ; Chevallier, 2017). Le profil de cette classe connaît cependant d'importantes modifications d'une période à l'autre : féminisation, rajeunissement, et hausse des qualifications, trois phénomènes dont les interactions et la causalité sont moins évidentes et seraient peut-être à rechercher dans l'évolution de la structure détaillée des recrutements par ministère sur la période.

On trouve ensuite dans chaque typologie deux classes qui rassemblent **les promotions de catégorie B en catégorie A** et se distingue selon la vitesse d'accès à la catégorie A. Elles représentent, ensemble, un poids équivalent au sein de chaque sous-population (environ 8-9%), ce qui tend à prouver que l'espace des promotions ne se transforme pas radicalement. Si leurs profils sont similaires, ces classes font elles aussi l'objet d'un très net rajeunissement, qui traduit une accélération des promotions. Dans la classe de promotion rapide, le passage en catégorie A survient ainsi à 53 ans en première période, mais à 41 ans en deuxième période. Dans la classe de promotion plus lente, il se produit à 59 ans en première période, contre 42 ans en deuxième période. Ce rajeunissement des promotions ne semble pas associé à un effet date, et l'explication la plus probable est donc l'accroissement très net de la part des diplômés de l'enseignement supérieur court et long d'une période à l'autre dans ces deux classes : sans doute leurs diplômes ont-ils permis à ces agents de rattraper leur déclassement à l'embauche, dans un contexte de raréfaction des concours externes et internes.

Le dernier fait marquant de ces deux typologies décrivant les parcours des agents titulaires en début de période est la nette diminution du poids de la classe qui rassemble des parcours d'**agents restés en catégorie C onze années consécutives** : de 34% à 17% d'une période à l'autre. À nouveau, cette classe se féminise, rajeunit nettement (16 ans d'écart en moyenne), et son profil de qualification augmente, mais cet accroissement du niveau de diplôme ne suffit pour autant pas pour entraîner des promotions en catégorie B. Ce sont en effet des agents encore plus jeunes et encore plus diplômés qui sont promus, et il s'agit en majorité d'hommes, regroupés dans une classe qui n'existe pas en première période. Il pourrait s'agir de jeunes diplômés qui, dans un contexte de chômage élevé, auraient privilégié une entrée rapide dans l'emploi stable à un poste correspondant à leur niveau de qualification, et fait le pari de la promotion interne – un pari risqué puisque les concours internes se raréfient en deuxième période, et que le niveau de qualification général augmente, accroissant la concurrence interne.

Transformation de l'espace des parcours professionnels des agents contractuels de l'État



Du côté des agents qui démarrent la période d'observation comme contractuels de l'État, la situation modale dans les deux périodes est aussi un **parcours en catégorie A, sans changement de statut :** ces agents **restent contractuels sur les onze années observées**. En très légère baisse entre 2002 et 2012, ces classes rassemblent plus du tiers des deux sous-populations. En deuxième période, la marge de titularisations qu'on observait en fin de première période disparaît néanmoins complètement, ce qui pourrait s'expliquer par la possibilité de « cédéiser » apportée par la loi de 2005 (au-delà de six années de CDD, l'employeur doit proposer un CDI à l'agent qu'il souhaite conserver). Contrairement à ce qu'on observe dans le cas des titulaires, l'âge moyen des agents qui composent cette classe est identique dans les deux périodes (38 ans). La même tendance à la féminisation et à la hausse de la part des diplômés du supérieur long y est en revanche observable.

La majorité des **agents titularisés** le sont en catégorie A, et sont regroupés dans deux classes présentant des parcours aux profils similaires, à quelques détails près. Les postes occupés au départ sont d'abord un peu plus qualifiés dans la deuxième période. La titularisation en catégorie A est ensuite plus massive dans la deuxième période, et on n'y observe ni la marge de départs dans le privé, ni celle des titularisations en catégorie B qui caractérisent la première période. Les rythmes de titularisation sont globalement similaires, alors que deux plans de titularisation surviennent à des moments différents sur chaque période. Le plan Perben mis en œuvre entre 1996 et 2000 n'a ici pas d'effet car il ne proposait que des titularisations en catégorie C. Autrement dit, toutes les titularisations en catégorie A observés sur la première période résultent de la réussite aux concours externes ou internes. Dans la deuxième période, une partie des volumes de titularisation observés en 2003, 2004 et 2005 peut en revanche provenir de la mise en œuvre du plan Sapin (2001-2006), puisque celui-ci proposait des titularisations en catégorie A, par la voie de concours réservés. Les agents qui composent ces deux classes ont des profils très proches en termes d'âge et de sexe, mais la part des diplômés du supérieur est à nouveau nettement supérieure dans la deuxième période. Le poids de cette classe s'accroît enfin dans la deuxième période : 20% contre 13% dans la première.

Sur la période 2002-2012, un profil de départ comparable peut déboucher sur des parcours à l'issue moins favorable, ou tout du moins bien distincts de la classe que l'on vient de décrire (classe 2, graphique ci-dessus). Les parcours des agents contractuels de catégorie B et C se poursuivent ici par un départ dans le privé ou une promotion en catégorie A. Dans les deux cas, une partie des agents présentent une faible durée travaillée dans l'année. Les agents qui composent cette classe sont en moyenne âgés de 34 ans, 59% sont des femmes et les deux tiers ont un diplôme du supérieur long. Ils représentent 6% de la sous-population – c'est la plus petite classe des deux typologies.

Celles-ci comprennent ensuite deux classes de poids équivalent (respectivement 15% et 14%) qui ont pour point commun un dé**but de période en catégories B et C, mais dont les situations sont différentes à l'arrivée** – avec des issues plus favorables en deuxième période. Dans la première période, les départs vers le privé représentent le quart de la classe après trois années de présence, puis progressent jusqu'à représenter environ le tiers des situations en fin de période. La progression des départs vers le privé est beaucoup plus lente dans la deuxième période, et la proportion moindre à l'arrivée. La deuxième destinée possible dans cette classe est la titularisation, en catégorie C, dont le poids s'accroît assez rapidement entre 1993 et 1998, avant de se stabiliser autour d'un tiers en fin de première période – la majorité des titularisations survenant avant, ou durant la mise en place du plan Perben, celui-ci n'a donc aucun effet sur ces parcours. Dans la deuxième période au contraire, un quart de la classe est titularisé en catégorie C dès la deuxième année de présence, et on peut ici penser qu'il s'agit d'un effet très net du plan Sapin, qui prévoyait l'accès à la catégorie C sur simple examen professionnel. Le flux de titularisation en catégorie B, spécifique à cette période, est en revanche beaucoup plus progressif, avec une accélération (difficile à expliquer) en 2006 pour atteindre le quart des situations en fin de période. Le reste des agents qui composent cette classe demeure contractuel :

une partie a connu une promotion de C en B, et une autre reste en catégorie B. Les profils des agents sont différents : dans la première période, ce sont plus souvent des hommes, plus âgés en moyenne. Si la part des non bacheliers est similaire dans les deux périodes (autour de 40-45%), celle des diplômés du supérieur long s'accroît fortement dans la deuxième période, ce qui peut expliquer les titularisations directes en catégorie B, dont l'effet est renforcé par le plan Sapin.

Les deux dernières classes de chaque typologie rassemblent une **majorité d'agents démarrant la période en catégorie C**, mais aussi un quart en catégorie B au démarrage de la première période. L'issue majoritaire est dans les deux cas le **départ vers le secteur privé**, à un rythme et dans des proportions distinctes. La moitié des agents qui composent cette classe sont en effet partis dans le privé dès la deuxième année d'observation (1992) dans la première période, avec une forte proportion des faibles durées d'emploi sur l'année. Les départs sont au contraire beaucoup plus progressifs dans la deuxième période, même s'ils concernent le quart de la classe dès la deuxième année d'observation. Au total, la part du privé représente seulement la moitié des situations en fin de deuxième période, contre les trois quarts en fin de première période. Si les titularisations sont rares dans les deux périodes, le maintien dans l'emploi atypique sur des postes non qualifiés semble plutôt un phénomène spécifique à la période 2002-2012 : près d'un tiers des agents qui composent la classe demeurent contractuels en catégorie C après onze années d'observation, ce qui peut à nouveau être la conséquence de la Loi de 2005. Ces deux classes sont plus masculines et plus jeunes que les précédentes, et comprennent environ un tiers de non bacheliers, mais aussi plus d'un tiers de diplômés du supérieur. On peut faire l'hypothèse que les non diplômés sont ceux qui se retrouvent piégés en dehors du statut de l'État, tandis que les plus diplômés auront réussi à être titularisés, ou auront trouvé un emploi dans le privé.

A l'exception de la situation identifiée dans cette dernière classe, l'évolution d'ensemble de l'espace des carrières semble donc plutôt plus favorable en 2002-2012 qu'en 1991-2001, qu'il s'agisse des promotions pour les agents occupant un poste de titulaire en début de période ou des titularisations pour ceux occupant un poste contractuel. Il faudra néanmoins poursuivre plus avant l'exploration de ces données, à la fois riches et complexes, pour affiner les interprétations de ces changements sur longue période. Toutes les questions posées initialement n'ont en effet pas trouvé de réponse, et il reste délicat de démêler ce qui relève d'éventuels effets des réformes de ce qui provient des transformations de la morphologie des agents de l'État.