

Entretien

La Grande transformation des trois fonctions publiques : enjeux quantitatifs et qualitatifs. Entretien avec Marion Mauchaussée et Aurélie Peyrin

Jean-Marie Pillon, Sandrine Garcia, Entretien avec Marion Mauchaussée, Aurélie Peyrin

DANS REVUE FRANÇAISE DE SOCIO-ÉCONOMIE 2021/2 (N° 27), PAGES 141 À 155
ÉDITIONS LA DÉCOUVERTE

ISSN 1966-6608

ISBN 9782348071959

DOI 10.3917/rfse.027.0141

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2021-2-page-141.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour La Découverte.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Entretien
La Grande transformation
des trois fonctions
publiques : enjeux
quantitatifs et qualitatif.
Entretien avec Marion
Mauchaussée et
Aurélie Peyrin

*The great transformation of
the three branches of the
civil service: Quantitative and
qualitative issues. Interview
with Marion Mauchaussée
et Aurélie Peyrin*

Jean-Marie Pillon
CNAM, CEET

Sandrine Garcia
Université de Bourgogne, IREDU

L'interview, réalisée par Jean-Marie Pillon et Sandrine Garcia, a été menée aux mois de juin et juillet 2021, sous la forme de discussion libre formalisée ensuite dans une correspondance écrite.

Le dossier intitulé « gestion publique, gestion de la pénurie » de la Revue française de socio-économie offre différentes études de cas laissant voir la diversité des formes d'institutionnalisation des techniques de gestion de la pénurie dans différents secteurs. Ces différentes monographies permettent de saisir les considérations et les rationalités propres à chacun de ces espaces qui ont progressivement rendu désirables certaines modalités d'optimisation des ressources. Il nous semblait toutefois qu'une vue d'ensemble était nécessaire pour replacer ces enquêtes dans des dynamiques plus générales des administrations. La ressource centrale de l'action publique étant ses salarié.e.s, nous souhaitons en ouverture de ce numéro faire le point sur les évolutions qui ont touché les personnels des trois fonctions publiques et leur gestion. C'est la raison pour laquelle nous avons sollicité, Marion Mauchaussée, économiste à l'université de Lille (Clersé), chercheuse associée au Centre d'étude de l'emploi et du travail (CEET) et Aurélie Peyrin, sociologue au LEST (UMR 7317) et enseignante-chercheuse à Aix Marseille Université, qui mènent toutes deux des travaux d'ensemble, au moyens de méthodes qualitatives (archives, entretiens) et quantitatives, sur les politiques de personnels des administrations publiques et notamment sur la question de la contractualisation de ces personnels, et qui ont accepté de se prêter au jeu de l'entretien croisé. Si l'enjeu de la discussion était d'ébaucher un panorama macroscopique des transformations qui touchent les personnels des trois fonctions publiques, cette entreprise révèle également que les enjeux qualitatifs de désignation et de définition des postes, des fonctions et des métiers structurent largement ce que l'on est en mesure de savoir des évolutions des modalités de gestion de l'État. Derrière les débats très médiatisés sur le nombre de fonctionnaires se dessine en fait une tectonique des plaques, où les évolutions des façons de compter semblent aussi agissantes que les comptages eux-mêmes.

Ce numéro de la Revue française de socio-économie porte sur les pratiques de gestion de la pénurie dans le secteur public en faisant l'hypothèse d'une progressive consolidation de ce phénomène. Dans quelle mesure vous semble-t-il pertinent de poser le débat en ces termes en ce qui concerne les politiques de personnel ?

Aurélie Peyrin : Avant toute chose, clarifions le vocabulaire : le *secteur public* est un terme usuel, qui présente l'inconvénient d'englober des organisations de nature économique et de statut juridique variés. Ce périmètre agrège l'ensemble des organismes exerçant des missions de service public et qui sont majoritairement financés par les prélèvements obligatoires : *les administrations publiques* – dont une partie seulement relèvent du droit public –, des organismes sous tutelle de l'État, ainsi que des entreprises publiques dont le statut de recrutement est le droit privé ou un droit particulier¹. Cette distinction juridique est cruciale car les débats concernant les dépenses publiques portent souvent sur le champ restreint des effectifs de la *fonction publique*, c'est-à-dire des agents de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux, qui sont précisément ceux qui relèvent du statut de la fonction publique (les fonctionnaires titulaires) ou du droit public (les agents publics contractuels, en CDD ou CDI). Il est

1 Personnes morales de droit public soumises au droit commercial comme La Poste ou l'Opéra national de Paris, ou encore Offices publics d'habitat (OPH), établissements publics locaux marchands, etc.

intéressant de noter qu'en France, la plupart des débats politiques et économiques portent précisément sur les effectifs physiques des trois fonctions publiques, et non sur les effectifs budgétaires ou la masse salariale globale, alors que les comparaisons internationales s'affranchissent du critère juridique pour comparer les administrations publiques au sens économique, en distinguant les types d'emploi (directs ou indirects) mais aussi la nature des dépenses (de personnel et de fonctionnement [Le Guilly *et al.*, 2020]). Cette focalisation française sur les effectifs s'explique sans doute par la conjonction de plusieurs phénomènes, notamment les choix de sources et d'indicateurs opérés par l'Insee et la direction de la fonction publique après la Seconde guerre mondiale et la prépondérance des chiffres produits et diffusés par ces deux acteurs dans le débat public [Ruiz, 2021], mais aussi par le caractère politiquement clivant du caractère dérogoatoire au droit commun du statut des fonctionnaires, sans cesse remis en débat.

Or, malgré des remises en cause récurrentes du statut de la fonction publique (rituellement, à l'occasion de chaque campagne présidentielle), les réformes successives de l'organisation et du fonctionnement de l'État et des collectivités publiques n'ont pas, à ce jour, abouti à la suppression ni à la transformation du statut. Il demeure le cadre d'emploi commun aux trois fonctions publiques : en 2019, 68 % d'entre eux étaient fonctionnaires, 6 % militaires, 6 % relevaient de statuts particuliers et 20 % étaient contractuels de droit public. C'est notamment en observant l'évolution de ces proportions sur une vingtaine d'années qu'on peut montrer la profonde transformation des modes de gestion de l'emploi public.

Comment les effectifs ont-ils évolué sur longue période dans les trois fonctions publiques ? La révision générale des politiques (RGPP) qui, à partir de 2007, consistait en le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux correspond-elle, par exemple, à une rupture ?

AP : Pour documenter les évolutions statistiques des effectifs de la fonction publique, deux types de sources sont disponibles : des *données administratives* (le système d'information sur les agents du service public (SIASP), dont le champ couvre précisément les agents des trois fonctions publiques)² et des *données d'enquête*. Depuis 2009, le fichier SIASP est élaboré par l'Insee à partir des fichiers mensuels de paie de l'État pour les agents civils relevant de la fonction publique d'État (FPE), d'un fichier du ministère de la Défense pour les militaires, et enfin des déclarations annuelles de données sociales pour les agents des établissements publics de l'État, ainsi que tous les agents des collectivités locales et des hôpitaux. Ces données sont par nature exhaustives, et les salaires et périodes travaillées y sont renseignées très précisément ; les variables caractérisant les agents sont en revanche beaucoup plus pauvres que dans les données d'enquête.

2 Retracer sur longue période l'évolution de leur nombre et de leurs caractéristiques, en particulier statutaires, reste en revanche un exercice périlleux, tant les ruptures de série ont été nombreuses au cours des années : changement de mode de production, changement de sources, de champ et de périmètre de décompte, changement de nomenclature statistique – sans compter les transformations de l'organisation administrative et les transferts d'emplois d'une entité publique à une autre [Peyrin, 2021].

Marion Mauchaussée : De grandes enquêtes de la statistique publique permettent justement de travailler sur la morphologie sociale du groupe des agents publics – notamment sur les diplômés ou l'origine sociale et ethno-raciale par exemple, ainsi que sur l'évolution des effectifs. Faute d'exhaustivité, elles ont cependant l'inconvénient de nécessiter d'importantes opérations de redressement pour atteindre la représentativité statistique (294 000 ménages interrogés pour l'enquête Emploi en continu représentant par exemple plus de 40 millions d'individus). Deux autres inconvénients³ de ces enquêtes rendent imprécis le décompte des agents dans la fonction publique : premièrement le grand nombre de données manquantes, deuxièmement le caractère déclaratif du contrat de travail et du secteur d'activité, qui peut amener certains écarts entre les définitions institutionnelles et celles des intéressés⁴ [Desrosières, Thévenot, 2002]. Ces difficultés permettent de mettre en évidence l'évolution de la fonction publique en part (de la part des agents dans les trois fonctions publiques, de la part des contractuels et des fonctionnaires), mais sont délicates à corriger lorsqu'il s'agit de compter précisément les agents.

AP : Les séries longues tirées des données administratives permettent de retracer l'évolution des effectifs de la fonction publique de 1980 à nos jours. L'emploi public a d'abord augmenté deux fois plus vite que l'emploi total entre 1980 et 2002 (+26 %), puis « seulement » 1,5 fois plus vite entre 1990 et 2002 (Fougère et Pouget, 2005). Entre 2002 et 2007, la croissance de l'ensemble de la fonction publique (hors emplois aidés) était encore plus soutenue que celle de l'emploi total, mais l'écart se réduisait (+1,5 % contre +1,0 % en moyenne annuelle). Dans la période suivante (2008 et 2011), la croissance du marché du travail s'est stabilisée tandis que les effectifs des trois fonctions publiques ont diminué chaque année pour la première fois depuis 1980. Depuis 2011, l'emploi public a repris sa croissance à un niveau supérieur à celle de l'emploi total (+0,5 % contre +0,2 % en moyenne annuelle), alternant croissance modérée (2012-2014, 2016-2018) et stabilisation (2015-2016)⁵.

Sur cette longue période, chaque fonction publique suit sa propre trajectoire. Pour la fonction publique d'État, la décennie des années 1980 a été une période de forte croissance, suivie par une décennie plus modérée dans les années 1990. Après un démarrage très dynamique, correspondant notamment à un pic de recrutements de fonctionnaires en 2002, la décennie suivante signe l'arrêt de la croissance des effectifs des agents de l'État ; leur nombre se stabilise à partir de 2003, puis diminue à partir de 2008. Plusieurs facteurs expliquent cette tendance à la baisse : d'abord la diminution continue des recrutements de fonctionnaires après 2002, ensuite les transferts d'effectifs aux collectivités territoriales consécutifs à la Loi de décentralisation de 2004, et enfin la mise en œuvre de la politique de non-remplacement d'un départ

3 À ces inconvénients s'ajoutent le changement de questionnaire et de passage de l'enquête Emploi qui interrogeaient avant 2003, beaucoup moins de ménages : entre 1990 et 2002, 75 000 ménages étaient interrogés [Goux, 2003].

4 L'enquête Emploi recense des CDI de droit public avant 2005, alors même que ceux-ci n'existaient pas encore.

5 Si on intègre les emplois aidés dans les effectifs des trois fonctions publiques, la perspective est un peu modifiée : la forte croissance des emplois aidés entre 2010 et 2015 a en effet permis de maintenir une croissance modérée de l'emploi public dans les collectivités territoriales et établissements hospitaliers. Emplois aidés inclus, les effectifs de l'État ont bel et bien augmenté entre 2015 et 2016 pour la première fois depuis 2003, et ceux des collectivités diminués pour la première fois depuis les années 1980, la croissance restant limitée dans les établissements hospitaliers [Ba et Duval, 2018].

en retraite sur deux, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques adoptée en 2007. Entre 2004 et 2014, l'État a perdu 266 000 emplois, représentant une diminution de 10 % de l'ensemble. Les effectifs augmentent toutefois à nouveau depuis 2013. C'est ensuite dans la fonction publique territoriale que la croissance des effectifs a été la plus forte sur la période observée, en partie (mais pas seulement) du fait des vagues successives de décentralisation et de transfert des personnels de la part de l'État⁶. Entre 1990 et 2000, les effectifs augmentent de 18 %, mais la croissance atteint 52 % en 2008, date à laquelle le rythme ralentit considérablement. 2015 fut une année charnière, marquant un point d'arrêt dans cette dynamique de croissance : pour la première fois dans l'histoire des collectivités territoriales, les effectifs ont diminué de 0,3 %. Dans la fonction publique hospitalière enfin, le nombre d'agents a augmenté de 50 % entre 1990 et 2018, avec un rythme de croissance ralenti depuis 2011, bien en deçà du rythme de la fin des années 1990 et du milieu des années 2000. La part des agents contractuels y a connu une forte augmentation, en particulier sur la période 1994-2004 (elle a alors augmenté de 8 % à 13 %) et depuis 2008⁷.

MM : Il est donc possible d'observer des dynamiques de croissance ou de décroissance de l'emploi dans la fonction publique sur diverses périodes et en distinguant les trois versants de la fonction publique. La révision générale des politiques publiques n'apparaît en tous cas pas comme un point de rupture dans l'évolution du nombre de fonctionnaires ; elle s'inscrit plutôt dans le prolongement d'une dynamique antérieure de réduction des effectifs de la fonction publique. D'abord elle est accompagnée par la loi de finance de 2003 qui entame cette réduction au sein des ministères. De plus, le transfert d'une partie des effectifs de l'État vers les collectivités territoriales en 2004 n'a probablement pas été sans conséquence sur la gestion de l'emploi, et plus particulièrement celle des agents non titulaires qui ont été les premiers concernés par cette décentralisation [Biland, 2019]. D'autres réformes plus ciblées ont aussi pu faire varier les effectifs de la fonction publique telle que la loi relative aux libertés et de responsabilités des universités (LRU) de 2007, qui transfère la gestion du personnel de l'État vers les établissements de l'enseignement supérieur en leur imposant une double contrainte de plafonnement de l'emploi d'une part et de la masse salariale de l'autre.

La révision générale des politiques publiques de 2007 accentue en revanche encore davantage cette dynamique de réduction des effectifs avec le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite dans la fonction publique. En usant de méthodes économétriques, il serait intéressant d'évaluer l'impact (au sens causal) de la RGPP sur l'évolution des effectifs de la fonction publique pour identifier l'effet propre de la réforme.

6 Le nombre d'agents territoriaux avait déjà doublé entre 1970 et 1983 en raison de l'accroissement de la population urbaine et de l'offre de services communaux [Biland, 2017].

7 Les éléments présentés ici sont une version condensée et actualisée du chapitre 1 (Comment compter et caractériser les agents publics ?) de l'ouvrage *Sociologie de l'emploi public*, Paris, Peyrin, 2019.

Observe-t-on des bouleversements qualitatifs également ? Quelles évolutions de la structure des organisations et des emplois avez-vous par exemple identifiées ?

AP : Les recompositions administratives, et en particulier la décentralisation territoriale et la déconcentration fonctionnelle, ont peu à peu transformé la structure et la morphologie de l'emploi dans les trois fonctions publiques. Concernant la structure, la part des agents employés par des établissements publics autonomes et non plus directement par les collectivités publiques a augmenté de 8 % en 1980 à 20 % en 2018 pour l'État et de 17,5 % en 1996 à 28 % en 2018 pour les collectivités territoriales. On peut interpréter cette évolution comme un processus d'externalisation sous contrôle puisque les établissements restent sous tutelle de l'État ou des collectivités, mais ils peuvent avoir une nature marchande et une structure juridique permettant de déroger au statut de la fonction publique, voire de recruter en droit privé. Dans un premier temps, ces transferts d'effectifs peuvent s'apparenter à un jeu à somme nulle sur le plan budgétaire⁸ ; à terme cependant, ces employeurs peuvent complètement s'affranchir des principes statutaires et ne plus recruter que des contractuels de droit public ou privé.

À l'appui de cette thèse, on peut observer qu'entre les années 1990 et aujourd'hui, la part des agents contractuels de l'État dépasse rarement 10 % dans les ministères alors qu'elle est quasiment toujours supérieure à 50 % dans les établissements publics administratifs. Cette différence très nette indique la mise en œuvre de stratégies de gestion de leur main-d'œuvre bien distinctes par ces employeurs publics autonomes. Autre indicateur en ce sens : depuis 2010, les deux tiers des agents non titulaires sont affectés dans des établissements publics, contre seulement 13 % des agents titulaires. Ainsi, le processus de fragmentation des structures administratives, qui caractérise la recomposition organisationnelle de l'État en France [Chevallier, 2014 ; Le Galès et Vézinat, 2014] s'appuie sur une segmentation des formes d'emploi⁹. Les ministères, échelons décisionnels chargés du pilotage des politiques publiques, sont ainsi devenus les bastions des fonctionnaires, tandis que les agents contractuels se concentrent dans les entités organisationnelles périphériques, chargées de l'exécution des politiques publiques. La montée en puissance des établissements publics comme instruments au service de la diversification de la main-d'œuvre de l'État est un nouvel exemple d'outil de réforme discret de l'État : l'opacité de l'opération technique minimise sa visibilité, et dissimule donc son coût social [Bezès, 2005].

MM : Cette dualité entre agents fonctionnaires pilotant les politiques publiques dans les ministères et diversification des formes d'emplois assurant l'exécution des tâches, se nourrit d'une segmentation des profils des agents de la fonction publique d'État¹⁰.

8 S'il s'agit dans la plupart des cas de transferts d'effectifs d'un ministère à l'un de ses opérateurs (par exemple les personnels des universités ont été transférés du budget du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche à ceux des EPST après la Loi n° 2007-1199 dite LRU), il peut aussi s'agir de nouveaux emplois lorsqu'un établissement public est créé ou que son activité s'accroît. Dans les collectivités territoriales, les transferts sont consécutifs à des réorganisations, regroupements et fusions, d'abord au niveau des communes, puis des régions et départements (Loi n° 2015-991 du 7 août 2015) ou à la création d'emplois dans les nouveaux échelons intercommunaux notamment.

9 Hypothèse formulée par Christophe Nosbonne [2013].

10 Cette double segmentation de l'offre de travail et de la demande de travail est développée par Berger et Piore [1980] : la segmentation de la demande de travail ne peut exister que parce qu'il existe une polarisation

Ainsi, les missions relevant du pilotage et celles relevant de l'exécution sont confiées à des agents présentant des ressources individuelles et collectives inégales. Et de la même façon cette segmentation des tâches et des missions alimente et construit la dualité de l'emploi, et plus spécifiquement entre titulaires et agents hors statut. En effet, le caractère protecteur du statut de fonctionnaire dans les ministères offre aux fonctionnaires des opportunités de carrière et plus classiquement une carrière à l'ancienneté. À l'inverse, les agents recrutés dans des formes particulières d'emploi, plutôt présents dans les établissements publics, ne bénéficient pas d'avantages en matière de carrière, de salaires, ou de stabilité¹¹.

Il existe en effet plusieurs différences¹² entre les agents fonctionnaires et les contractuels. D'abord, les titulaires appartiennent à un corps ou cadre d'emploi et sont soumis au statut particulier de celui-ci. Chacun de ces corps ou cadre d'emploi est constitué en grades, qui eux-mêmes se déclinent en échelons. La position de l'agent dans son corps, grade et échelon détermine son traitement indiciaire (ce qui équivaut à sa rémunération). Pour les agents contractuels, c'est l'employeur qui détermine le niveau de rémunération, souvent moins favorable que celui des fonctionnaires à fonction équivalente [Desbarats et Kopel, 2005]. Dans l'évolution de la carrière, là encore des différences existent : pour les fonctionnaires, l'avancement d'échelon est automatique, c'est un droit. À l'inverse, pour les contractuels, l'avancement n'est pas un droit, des entretiens professionnels sont réalisés pouvant permettre une éventuelle promotion, mais celle-ci relève de la volonté de l'employeur de leur accorder. Une dernière spécificité du statut de fonctionnaire concerne la durée de la relation entre l'agent et l'employeur ; le fonctionnaire est titulaire de son grade et pas de son poste, ce qui lui confère une stabilité dans la relation avec l'employeur. Cette stabilité est beaucoup plus hétérogène lorsqu'on s'intéresse à la durée de la relation des agents sous contrat : les contrats à durée indéterminée permettent d'instaurer une relation pérenne avec leurs employeurs contrairement aux autres contrats, le plus souvent à durée déterminée. La négociation de ces agents quant à leur rémunération ou à leur carrière est dans ce cas encore plus complexe puisqu'en raison de la nature de leur contrat, ils auraient vocation à ne pas être pérennisés dans l'établissement.

Peut-on alors identifier des évolutions de la structure socio-démographique et de la morphologie sociale des personnels des trois fonctions publiques ? En termes de niveau de diplôme, de spécialisation ou de pyramide des âges par exemple.

AP : La mise en série des tableaux publiés par le Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, à partir de sources administratives, met en lumière d'importantes transformations de la morphologie sociale des agents de l'État. Depuis les années 1990, les effectifs dédiés à l'enseignement (Éducation nationale et Enseignement supérieur) progressent toujours plus que la moyenne, et le poids des ministères

des profils d'agents sur le marché.

¹¹ Cette double segmentation est développée dans mon travail de thèse. J'en propose une application aux trois versants de la fonction publique.

¹² Une autre différence fondamentale qui ne sera pas détaillée ici est le mode de recrutement : la particularité du statut de fonctionnaire est qu'il s'obtient le plus souvent par concours.

concernés au sein de l'État dépasse 50 % en 2015¹³. La structure de qualification des postes occupés par les agents de l'État s'est aussi déformée vers le haut : 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 %. On assiste par ailleurs à une forte hausse du temps partiel depuis les années 1990, principalement en raison de l'assouplissement des contraintes statutaires (découlant notamment de l'ordonnance de 1982 en faveur du service à temps partiel). En 2015, 11,3 % des titulaires et 38,6 % des contractuels étaient à temps partiel. Ce cumul des écarts à la norme du contrat stable à temps plein, fréquent et bien documenté dans le secteur privé [Maruani, 2000], s'explique dans la fonction publique d'État par les dispositions statutaires et réglementaires. Les emplois de fonctionnaires correspondent statutairement à un temps-plein ; 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 au cours des quinze dernières années (avec une proportion de femmes passant alors de 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 partiel est d'ailleurs bien plus élevée parmi cette population [Baradji *et al.*, 2016].

Le dernier élément marquant est le vieillissement progressif des fonctionnaires civils : la part des agents titulaires âgés d'au moins 50 ans s'est en effet considérablement accrue, passant d'environ 20 % au début des années 1990 à 32 % en 2018 – le vieillissement concerne l'ensemble des secteurs, mais il est plus marqué dans la fonction publique. Outre la prégnance du statut, qui conduit à une très faible mobilité externe, les réformes successives des retraites¹⁵ ont sans doute contribué à accroître cette part des « seniors » dans la main-d'œuvre. 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 : 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.

MM : La fonction publique hospitalière se présente pour sa part comme un univers féminin : 78 % des agents de ce versant sont des femmes. Néanmoins cette féminisation importante semble se concentrer sur les agents titulaires : les contractuels restent plus souvent des femmes, elles représentent 73 % dans la fonction publique hospitalière, mais relativement aux agents titulaires, elles sont sous-représentées.

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

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].

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.

AP : 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 dans la FPE. 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 s'observe dans les trois versants de la fonction publique, et à toute époque [Siwek-Pouydesseau, 1976 ; Bodiguel, 1999]. Elle 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, d'un *turn over* de ces emplois (entraîné par le non-renouvellement des contrats) ou encore d'un contrat préalable à une stabilisation dans le privé [Di Paola et Moullet, 2003]. Ces pyramides des âges divergentes reflètent enfin sans doute des temporalités différenciées des recrutements et des départs définitifs selon le statut¹⁶.

MM : Les contractuels sont aussi en moyenne moins diplômés que leurs homologues fonctionnaires ; et ce quelle que soit la fonction publique dans laquelle ces agents travaillent [Ba *et al.*, 2017]. Un niveau de diplôme minimum étant requis lors du passage des concours – notamment pour les catégories A et B – explique probablement que les agents n'ayant pas le niveau de diplôme suffisant soient recrutés en tant qu'agent contractuels.

Aussi, l'emploi titulaire impose une condition juridique qui rend impossible l'ouverture d'un poste à temps partiel pour des fonctionnaires. Ces postes sont alors ouverts aux agents contractuels : comme on l'a vu, les agents hors statut sont plus nombreux à être à temps partiel dans la fonction publique d'État, mais c'est aussi le cas dans la fonction publique territoriale. Seule la fonction publique hospitalière fait exception : relativement aux fonctionnaires, les agents en contrat temporaire à temps partiel sont sous-représentés mais ce constat est très probablement lié à la pénurie d'agents dans ce versant de la fonction publique.

Enfin, la nationalité n'a pas encore été évoquée, mais elle est un facteur influant dans le statut d'emploi de l'agent. Les agents de nationalité étrangère hors Union européenne n'ont pas la possibilité de concourir à un poste de la fonction publique ce qui les contraint à être embauché sous contrat : la probabilité d'être en contrat temporaire est plus élevée pour les agents de nationalité étrangère hors UE que pour les Français, et ce, dans les trois versants de la fonction publique.

La question de la formation initiale laisse-t-elle une trace dans vos séries de données statistiques ? Le cas échéant la place de la formation continue a-t-elle évolué ?

AP : Les données administratives diffusées à des fins statistiques ne contiennent hélas pas d'informations relatives aux diplômes possédés et à leurs années d'obtention, ou encore aux formations suivies en poste. Ces informations existent en revanche sans doute à l'échelle locale dans certains systèmes d'information sur les ressources

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

humaines, ou dans les dossiers personnels des agents publics, ce qui plaide pour des monographies. Autre piste : exploiter des enquêtes de la statistique publique qui abordent la formation professionnelle, comme l'enquête Conditions de travail ou l'enquête Changement organisationnel et informatisation (2006). Avec Danièle Guillemot, nous avons pu montrer à partir de cette dernière que l'État forme ses agents plus souvent et plus longuement que le secteur privé, ces formations bénéficiant, au cours de leur carrière, à une majorité de seniors [Guillemot, Peyrin, 2010].

MM : De même, l'enquête Emploi ne permet pas de distinguer directement la formation initiale de la formation continue : les questions sont posées de façon différente et difficilement comparables. L'enquête Génération, souvent utilisée pour regarder l'insertion des sortants d'études, ne permet pas non plus d'effectuer cette comparaison puisqu'elle couvre uniquement le champ de la formation initiale.

Est-ce que toutes les fonctions, secteurs et postes sont touchés de manière indifférenciée par le phénomène de contractualisation ?

AP : Il existe à la fois des arguments à l'appui de la thèse de l'indifférenciation ou de la spécialisation du recours au contrat dans la fonction publique. La thèse de la spécialisation a tout d'abord un fondement juridique : par dérogation au cadre statutaire, le recrutement d'agents contractuels pour des besoins permanents à temps complet est autorisé en l'absence de corps de fonctionnaires correspondant, ou selon la nature des fonctions exercées (Loi du 11 janvier 1984 ; article 4). L'idée est que l'apparition de nouvelles spécialités ou de nouvelles technologies peut justifier de recruter en dehors des corps (chargés de communication, *community managers*, gestionnaires IT...) ; on devrait donc pouvoir identifier un lien statistique entre les fonctions occupées et le type de contrat – encore faudrait-il disposer d'intitulés de fonctions suffisamment précis pour cela dans des données administratives ou d'enquête – ou travailler sur des petites annonces en dépouillant des plateformes d'offres d'emploi public.

MM : En attendant des données plus exhaustives – notamment dans le cas des enquêtes déclaratives –, interroger les employeurs publics sur leurs pratiques de gestion des ressources humaines permettrait d'avoir un premier regard sur la gestion de l'emploi à l'œuvre dans les établissements. Une limite à cela est qu'elle nous contraint à restreindre le champ de l'enquête (en termes de type d'établissement, de professions, de région...), mais l'analyse quantitative en termes de professions peut aussi amener à ces restrictions tant l'hétérogénéité des fonctions est importante. L'utilisation des nomenclatures des emplois des trois fonctions publiques permettrait d'appréhender ces analyses sur les professions.

Dans le cadre du projet « Transformation de l'emploi public national (TREMPLIN) » réalisé en collaboration avec Frédéric Poulard, j'ai eu l'occasion de réaliser des entretiens avec les agents d'une université et de plusieurs musées¹⁷. Le type de contrats et les raisons pour lesquelles les employeurs recourent à ces agents ne sont pas les mêmes :

17 . Ce projet a bénéficié d'un cofinancement d'un an de la maison européenne des sciences de l'homme et de la société (MESH) de Lille et du Centre lillois d'études et de recherches en sociologie et économie (Clerisé).

d'abord relativement au besoin (permanent ou non permanent dans le temps), et en termes de niveau de qualifications et d'expérience antérieure des agents (notamment pour des métiers rares et en tension) sont des arguments qui appuient la thèse de la spécialisation.

AP : Autre argument à l'appui de cette thèse : la concentration des agents contractuels dans les EPA de l'État. Schématiquement se dessine un modèle dans lequel les fonctionnaires pilotent et contrôlent les politiques publiques dans les ministères, les agents contractuels étant chargés de la mise en œuvre des services publics par les opérateurs. Il ne s'agit pas tant d'une remise en cause légale du statut de la fonction publique que d'une banalisation croissante du recours à l'emploi contractuel comme mode de gestion ordinaire des services publics.

Il existe toutefois d'autres arguments en faveur d'un recours indifférencié au contrat dans la fonction publique : dans le dossier consacré aux contractuels de l'édition 2017 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique, l'analyse ne parvient pas à identifier d'association statistique entre filière ou cadre d'emploi et appartenance à un parcours de contrat court, long, ou de titularisation – dans les fonctions publiques territoriales et hospitalières en tous cas. J'interprète ce résultat comme le signe que les besoins de recrutement dans certains métiers sont tels que les employeurs utilisent toutes les formes d'emploi possibles pour combler leurs besoins. À l'inverse, les CDD de deux ans sont sur-représentés dans la fonction publique d'État, où ils sont particulièrement courants pour les fonctions d'assistance ou accompagnement éducatifs, ce qui révèle ici la spécificité des contrats proposés par l'Éducation nationale – soit un argument de plus pour la thèse de la spécialisation !

Est-ce que vous observez des évolutions de la gestion des personnels titulaires inspirées des modes de gestions des contractuels ?

MM : Le rapport de la Cour des Comptes sur les agents contractuels dans la fonction publique (2020) indique qu'un double scénario de la gestion des carrières et des rémunérations est envisageable dans les années à venir : soit, par un rapprochement des pratiques de gestion des contractuels sur celles des fonctionnaires, ou alors, par une flexibilisation grandissante des carrières et des rémunérations des fonctionnaires inspirée de la gestion des contractuels. Le rapport souligne qu'en raison de l'absence d'un cadre spécifique sur la gestion de ces carrières et rémunérations des contractuels, une homogénéisation des règles statutaires tendrait à s'appliquer.

AP : L'enquête que j'ai menée auprès de contractuels de haut niveau [Peyrin, 2017 ; Peyrin, 2020] m'a permis de montrer que les services de ressources humaines avaient tendance à calquer les modes de recrutement, mais aussi la détermination et l'évolution des salaires ou encore la prise de responsabilité, sur la gestion des fonctionnaires. Pour donner quelques exemples, les entretiens de recrutement des agents contractuels ne laissent aucune place à la discussion sur le type et la durée du contrat, le temps de travail ou même le salaire : tout était en général présenté comme « non négociable », comme l'est la relation unilatérale entre le fonctionnaire et l'État. Le salaire en particulier ne faisait pas l'objet de discussions, mais était fixé par l'administration en référence à une « grille » (généralement négociée avec les représentants

du personnel à l'échelle d'une direction ou d'un établissement) associant niveau de diplôme et ancienneté à un « indice » de rémunération. Mais contrairement aux fonctionnaires, cet indice ne plaçait pas les contractuels dans une grille correspondant à un corps, et n'impliquait pas la progression systématique de leur rémunération avec l'ancienneté : dans la plupart des cas, la revalorisation salariale pouvait seulement être envisagée au renouvellement du CDD, ou tous les trois ans pour les CDI ; dans les rares cas où une progression était prévue par un cadre de gestion, elle était toujours plus lente que celle des fonctionnaires, à qualifications et responsabilités égales.

MM : Dans mes entretiens à l'université et dans les musées, je retrouve également ce cas de figure. Et j'ajouterais que pour les rares cas d'agents qui ont une opportunité d'évolution ou de réelle négociation salariale, il s'agit plutôt de fonctions pouvant être en concurrence directe avec des fonctions similaires dans le secteur privé et pour lesquelles la grille indiciaire de la fonction publique n'est pas attractive. On m'a par exemple cité les cas des métiers de l'informatique ou de la gestion de patrimoine immobilier.

À ce titre, peut-on observer des traces quantitatives de la remise en cause du statut et des corps ?

MM : Les arguments évoqués précédemment donnent des premières pistes sur l'évolution des agents statutaires et hors statut, et sur leurs caractéristiques socio-démographiques. Si globalement le statut reste majoritaire, le cadre juridique offre d'importantes marges de manœuvre aux employeurs publics – ce qui n'implique pas nécessairement qu'ils les utilisent. Ces marges de manœuvre comprennent la généralisation du contrat à durée indéterminée de droit public en 2005, la possibilité de stabiliser les contractuels par un CDI de droit public à l'issue de six ans d'emploi en CDD en 2012 (loi Sauvadet), et plus récemment l'élargissement du recours aux contractuels en 2019 : création des contrats de projet, recrutement en CDD et CDI dans toutes les catégories hiérarchiques et non plus seulement en catégorie A (loi de transformation de la fonction publique, 2019). Ces dispositions juridiques ne sont évidemment pas appliquées uniformément dans les organismes publics, mais accroissent encore plus leurs marges de manœuvre en matière de gestion de l'emploi et favorisent leur autonomie dans la gestion de leurs emplois.

La question du temps de travail des agents et son évolution pourrait-elle être une piste ?

AP : Je n'ai pas exploité cet aspect, mais l'information existe dans les données administratives et pourrait donc être mise en série, comme le montre le bilan des transformations dans la FPE réalisé précédemment.

MM : Je n'ai pas non plus exploité cette question mais il me semble que son évolution ne doit pas être traitée par statut d'emploi en raison des restrictions liées au cadre juridique de l'interdiction de mise au concours des postes à temps partiel. C'est plutôt au niveau des agents fonctionnaires qu'il serait intéressant d'examiner l'évolution du temps partiel subi et du temps partiel choisi dans la continuité des travaux de Baradjji et al [2016].

Au-delà de la question des personnels contractuels se pose aussi la question des personnels externalisés. Vous semble-t-il possible d'objectiver quantitativement les évolutions du recours à des prestataires et opérateurs externes ?

AP : On a tendance à penser que l'externalisation est un enjeu contemporain pour les services publics, alors que c'est un mode de gestion finalement assez usuel en France comme ailleurs. Les anglo-saxons abordent ces aspects en termes de processus : processus d'externalisation ou d'internalisation constituent autant de choix de gestion situés sur un continuum proposant de nombreuses formes d'hybridation et de partenariats entre public et privé [Jaehrling, 2015]. Une telle approche me semble particulièrement adaptée pour étudier les recompositions perpétuelles des modes de gestion des services publics. De fait, la littérature montre qu'il n'existe pas de déterminisme strict : le choix d'un mode de gestion plutôt qu'un autre tient parfois à la volonté de gagner en flexibilité, de changer les horaires, ou encore d'augmenter les salaires pour attirer ou fidéliser certains types de qualifications. La décision de sous-traiter n'est d'ailleurs jamais irréversible : les collectivités publiques peuvent revenir à l'internalisation lorsque l'activité se révèle lucrative ou que les coûts d'externalisation sont plus élevés que prévu, lorsque les objectifs ne sont pas atteints ou que la qualité du service rendu baisse [Grimshaw *et al.*, 2012].

Pour étudier empiriquement ces processus et renseigner leurs impacts en termes d'effectifs et de budgets, l'une des pistes les plus prometteuses de mon point de vue consiste à réaliser des monographies à l'appui de matériaux complémentaires : étudiant l'externalisation des services d'entretien des collèges d'un département, François-Xavier Devetter et Julie Valentin [2019] combinent par exemple analyse de documents administratifs, entretiens avec différents types d'acteurs et analyse secondaire de données statistiques administratives et de données d'enquête. Les documents budgétaires associés au vote des projets de loi de finance par le Parlement constituent par ailleurs des sources particulièrement riches pour étudier l'évolution de ces processus, mais je n'ai pas connaissance de travaux les exploitant.

MM : L'une des principales difficultés d'une analyse purement quantitative tient à l'absence d'informations relatives aux personnels externalisés dans les bases de données. Puisque la question de l'externalisation ou de la sous-traitance n'est pas posée dans les bases de données employeur, ni d'ailleurs auprès des salariés, il est indispensable de croiser différentes sources : données d'enquêtes et administratives, entretiens, budgets, rapports d'activité, pour comprendre les différents mécanismes à l'œuvre dans l'externalisation et parfois de ré-internalisation de certaines missions. L'intérêt de réaliser des monographies par secteur et de croiser des informations permet de pointer les incohérences : lorsque l'on s'intéresse aux données de l'enquête Emploi sur l'intérim dans la fonction publique hospitalière, la part des intérimaires est proche de 0 % alors même que le recours à l'intérim médical est très fréquent en raison du manque de main-d'œuvre [Véran, 2013].

Les fonctions RH semblent aujourd'hui à un tournant dans la fonction publique, touchées par différents mouvements apparemment contradictoires de mutualisation, à différents échelons déconcentrés, dans un contexte où les outils et les systèmes d'information ont vocation à être de plus en plus communs. Bien qu'il ne s'agisse pas de vos objets de prédilection, comment vous semble-t-il possible de rendre compte de ces transformations ?

AP : Je n'ai pas travaillé moi-même sur ces questions importantes, mais je pense encore une fois que la meilleure option pour étudier ces aspects est de réaliser des monographies, afin de négocier l'accès aux systèmes d'information internes aux administrations et à des documents, tout en contextualisant l'usage de ces outils et les choix stratégiques par des entretiens à différents niveaux de responsabilité. Une autre solution serait le travail sur archives, là encore complété par des entretiens avec les dirigeants, dans une approche commune à la sociologie politique [Bezès, Descamps, Kott, 2021 par exemple]. Sur le dernier point (les justifications avancées à la mise en place de cadres RH de proximité et/ou mutualisés), je pense d'ailleurs à l'article récent de Marion Gaboriau [2019], qui étudie les pratiques et discours de gestionnaires d'une collectivité territoriale chargées du recrutement et de la gestion du personnel de service temporaire dans les écoles.

Bibliographie

- BA A. Y., DUVAL J. (2018), « L'emploi dans la fonction publique en 2016 », *Point stat*, 2018.
- BARADJ I E., DAVIE E., DUVAL J. (2016), « Temps partiel subi et choisi dans la fonction publique et le secteur privé », *Point stat*, 2016.
- BERGER S., PIORE M. (1980), *Dualism and Discontinuity in Industrial Society*, Cambridge University Press.
- BEZES P. (2005), « Rationalisation salariale dans l'administration française. Un instrument indiscret » in *Gouverner par les instruments* (chapitre 2), Paris, Presses de Sciences Po, p. 71-122.
- BEZES P., DESCAMPS F., KOTT S. (2021), *Le moment RCB ou le rêve d'un gouvernement rationnel 1962-1978 : L'invention de la gestion des finances publiques*, Paris, Institut de la gestion publique et du développement économique.
- BILAND É. (2017), Trop de fonctionnaires territoriaux ? Dits et non-dits d'une fausse évidence. *Revue française d'administration publique*, vol. 4, n° 164, p. 765-781.
- BILAND É. (2019), *La fonction publique territoriale*. Paris, La Découverte.
- BODIGUEL J.-L. (1999), « Non-Career Civil Servants in France », *International Review of Administrative Sciences*, vol. 65, n° 1, p. 55-70.
- CHEVALLIER J. (2014), *L'État post-moderne*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ.
- DESBARATS I., KOPEL S. (2005), « Les agents contractuels de la fonction publique territoriale française : de la précarité juridique à l'atout managérial ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n° 3, p. 481-493.
- DESROSIERES A., THEVENOT L. (2002), *Les catégories socioprofessionnelles*, Paris, La Découverte.

- DEVETTER F.-X., VALENTIN J. (2019), « Externaliser les services d'entretien des collèges : une économie pour les finances publiques ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 172, n° 4, p. 1059-1075.
- DI PAOLA V., MOULLET S. (2003), « L'emploi public et les trajectoires d'insertion des jeunes », *Économie et Statistique*, n° 369-370, p. 49-74.
- FOUGERE D., POUGET J. (2003), « Les déterminants économiques de l'entrée dans la fonction publique », *Économie et Statistique*, n° 369-370, p. 15-48.
- GOUX D. (2003), « Une histoire de l'Enquête Emploi », *Économie et statistique*, n° 362, p. 41-57.
- GRIMSHAW D., RUBERY J., MARINO S. (Éd.) (2012), *Public sector pay and procurement in Europe during the crisis : The challenges facing local government and the prospects for segmentation, inequalities and social dialogue*. European Commission.
- GUILLEMOT D., PEYRIN A. (2010), « Les salariés de plus de 50 ans et l'informatique : une comparaison public-privé », *Économie et statistique*, n° 437, p. 3-28.
- JAEHRLING K. (2015), « The state as a 'socially responsible customer' ? Public procurement between market-making and market-embedding », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 21, n° 2, p. 149-164.
- LE GALES P., VEZINAT N. (2014), *L'État recomposé*, Paris, PUF.
- LE GUILLY M.-F., GIRARD P.-L., AUSSILLOUX V. (2020), *Tableau de bord de l'emploi public. Situation de la France et comparaisons internationales*, France Stratégie.
- NOSBONNE C. (2013), « Le tournant managérial dans le secteur public européen : quelles conséquences sur l'action publique ? », *La nouvelle revue du travail*, n° 2.
- MARUANI M. (2000), *Travail et emploi des femmes*, Paris, La Découverte.
- PEYRIN A. (2017), *Les contractuel-le-s au cœur de l'État. Une sociologie de l'emploi public par ses marges*, mémoire original pour l'habilitation à diriger les recherches en sociologie, Paris, Université Paris Descartes.
- PEYRIN A. (2019), « Les recompositions des normes d'emploi public. Genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française », *Revue française de socio-économie*, n° 22, p. 67-84.
- PEYRIN A. (2020), « Les agents contractuels face à l'État employeur », colloque final de l'ANR *Pratiques et représentations ordinaires face à l'État*, 9 et 10 janvier.
- PEYRIN A. (2021), « Quantifier les emplois précaires dans la fonction publique d'État, 1976-2017 », *Histoire & Mesure*, vol. XXXV, p. 43-72.
- RUIZ É (2021), *Trop de fonctionnaires ? Histoire d'une obsession française (XIX-XXIe siècle)*, Paris, Fayard.
- SIWEK-POUYDESSEAU J. (1976), « Les personnels non titulaires de l'État : évolution et explication du phénomène », in *Les agents non titulaires dans l'administration*, Institut français des sciences administratives, Paris, Cujas.
- VERAN O. (2013), *Hôpital cherche médecins, coûte que coûte. Essor et dérives du marché de l'emploi médical temporaire à l'hôpital public*, rapport parlementaire.

