



**HAL**  
open science

# Travailler durablement pour l'État sans jamais devenir fonctionnaire ?

Aurélie Peyrin, Camille Signoretto, Léo Joubert

► **To cite this version:**

Aurélie Peyrin, Camille Signoretto, Léo Joubert. Travailler durablement pour l'État sans jamais devenir fonctionnaire ?. Formation Emploi. Revue française de sciences sociales, 2022, 160, pp.59-84. 10.4000/formationemploi.11083 . halshs-03924454

**HAL Id: halshs-03924454**

**<https://shs.hal.science/halshs-03924454v1>**

Submitted on 11 Apr 2023

**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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

# Travailler durablement pour l'État sans jamais devenir fonctionnaire ?

## Une analyse dynamique et longitudinale des parcours d'insertion des jeunes, 1991-2012

AURELIE PEYRIN, Maîtresse de conférences en sociologie, Aix Marseille Univ, CNRS, LEST, Aix-en-Provence, France

CAMILLE SIGNORETTO, Maîtresse de conférences en économie, Université Paris Cité, Ladyss ; CEET ; LEST

LEO JOUBERT, Maître de conférences en économie, Université de Rouen Normandie, DySoLab ; LEST

### Résumé

Comment les transformations législatives et conjoncturelles du système d'emploi public survenues entre 1991 et 2012 ont-elles affecté les parcours d'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État ? Pour le savoir, nous décrivons précisément la dynamique des parcours d'entrée dans ce secteur, comparons leur distribution au fil des cohortes. En 21 ans, les perspectives d'accès direct aux emplois titulaires de l'État diminuent considérablement, au bénéfice de parcours de maintien dans l'emploi contractuel, étayant l'hypothèse de la mise en place d'un pseudo marché interne caractérisé par un emploi durable au sein de l'État, sans les garanties associées au statut de fonctionnaire. Les départs vers le privé diminuent parallèlement, et nous identifions enfin une filière, très réduite, mais constante, de mobilité entre versants de la fonction publique.

**Mots clés** : seront insérés par le Céreq (thesaurus)

### Résumé en anglais

Working for the State on a long-term basis without ever becoming a civil servant? A dynamic and longitudinal analysis of the integration paths of young people, 1991-2012.

How have the legislative and cyclical changes in the public employment system between 1991 and 2012 affected the entry paths of young people into the public service? To find out, we describe the dynamics of entry paths into this sector, comparing their distribution over the cohorts. In 21 years, the prospects for direct access to permanent State jobs have diminished considerably, to the benefit of contractual job retention, supporting the hypothesis of the establishment of a pseudo internal market characterized by long-term employment within the State, without the guarantees associated with civil servant status. Departures to the private sector are decreasing at the same time, and we finally identify a very small but constant channel of mobility between the different levels of the civil service.

## Introduction

Observés sur cinq ans, les parcours d'insertion professionnelle des jeunes entrés sur le marché du travail en 2010 se sont nettement dégradés par rapport à la génération 1992 : la part des jeunes accédant durablement et rapidement aux emplois à durée indéterminée a diminué de 40 à 32 %, tandis que celle des jeunes alternant chômage et inactivité augmentait de 10 à 17 % (Mora, 2018). En une vingtaine d'années, l'accès aux emplois stables est devenu plus tardif et plus difficile dans les parcours, conduisant certains auteurs à conclure à la diminution de l'effet tremplin des CDD pour l'accès aux CDI (Couprie et Joutard, 2017), voire à la fin du modèle de file d'attente (Picart, 2014).

Qu'en est-il de ces évolutions dans la fonction publique, secteur souvent exclu des travaux empiriques en raison du champ couvert par les données d'enquête ? Les jeunes travailleurs de ce secteur sont-ils entraînés dans ce mouvement général de précarisation ou en sont-ils protégés par le cadre statutaire, qui définit les relations d'emploi sur ce marché du travail dérogatoire au droit commun ?

Les sociologues Christophe Nosbonne (2013) et Maryse Bresson (2016) défendent la thèse d'une précarisation généralisée de la fonction publique française, qu'ils imputent aux réformes d'inspiration néolibérale survenues en France depuis les années 2000. De fait, les changements survenus dans ce secteur en vingt ans sont considérables, tant sur le plan des mouvements de main-d'œuvre que des transformations institutionnelles. Après une phase d'essor de l'emploi public jusqu'en 2001, les recrutements d'agents titulaires du statut de fonctionnaire ont été réduits de moitié durant la décennie suivante, tandis qu'augmentaient le nombre et la part d'agents non titulaires (CDD ou CDI, rassemblés sous l'appellation « contractuels »), en particulier parmi les jeunes (Peyrin *et al.*, 2020). Si les employeurs publics ont toujours eu recours à des emplois temporaires, principalement des CDD de droit public<sup>1</sup>, l'ampleur du recours atteste d'un renouvellement des usages du contrat et d'une profonde remise en question de la norme d'emploi statutaire (Peyrin, 2019). Compte tenu de ces évolutions, on s'attend à ce que les jeunes accèdent moins souvent qu'avant au statut de fonctionnaire dès leur recrutement, mais aussi à ce qu'ils demeurent plus longtemps dans le sas d'accès aux emplois statutaires – voire n'y parviennent jamais et demeurent dans les marges de l'emploi stable (Joseph, 2021 ; Perdoncin, 2019).

Des publications statistiques récentes présentent des indices en ce sens : cinq ans après leur entrée sur le marché du travail, seulement 4 % des jeunes de la génération 2010 sont devenus fonctionnaires titulaires, contre 9 % de ceux de la génération 1992 (Bonnet *et al.*, 2018)<sup>2</sup>. La comparaison de travaux réalisés à dix ans d'écart, portant cette fois sur des cohortes d'agents entrés dans la fonction publique d'État (FPE) une année donnée, montre que la part des agents titularisés cinq ans après être entrés dans la FPE en CDD a diminué de 25 % pour les trois cohortes 1983, 1990 et 1997, à 17 % pour la cohorte 2011. Concentrer l'analyse sur l'occurrence d'un seul évènement, la titularisation, présente cependant l'inconvénient d'occulter la majorité des cas, dans lesquels les jeunes alternent CDD public et privé, chômage et inactivité – c'est en tous cas ce que montraient les données de l'enquête Génération 1998 (Di Paola et Moullet, 2003). De fait, la durée d'emploi en CDD dans la fonction publique a nettement diminué au fil du temps : la moitié des agents recrutés en CDD en 2011 étaient partis au bout de deux ans, alors que ce taux de départ n'était atteint qu'au bout de quatre ans pour les agents recrutés en CDD en 1983, 1990 et 1997 (Bessière et Pouget, 2007 ; Ba *et al.*, 2017). Riches et instructifs, l'ensemble de ces travaux ne permettent pas de comprendre les enjeux de ces évolutions, faute de les interpréter à l'aune des transformations du marché de l'emploi public et de son cadre institutionnel, ni de les inscrire dans un cadre théorique.

L'objet de cet article est donc d'identifier et de caractériser les effets des transformations du système d'emploi public sur les parcours d'insertion des jeunes dans la FPE, en comparant plusieurs cohortes entrées sur ce marché du travail entre 1991 et 2012, donc dans des contextes socio-historiques distincts.

Pour cela, notre approche s'inscrit dans un cadre segmentationniste, dont les fondements ont évolué avec le marché du travail (Gazier et Petit, 2019). En France, la fonction publique est en effet souvent décrite comme le prototype idéal du *marché interne* où les salariés accèdent après la fin des études par des ports d'entrée constitués par des concours, correspondant à des catégories fondées sur le niveau de qualification, et y font ensuite carrière toute leur vie, leur salaire évoluant avec l'ancienneté (Audier, 1997 ; Parent *et al.*, 2003). Mais, comme l'ont signalé Vanessa Di Paola et Stéphanie Moullet (2004), cette logique de marché interne concerne seulement le noyau dur composé des

<sup>1</sup> Depuis 2005, un CDD de droit public peut être renouvelé dans la limite de six ans maximum, contre 18 mois pour le CDD de droit commun.

<sup>2</sup> Cette baisse concerne également les jeunes diplômés du supérieur, traditionnellement plus nombreux à s'insérer dans la fonction publique, passant de 15 % pour la Génération 1992 à 6 % de la Génération 2010 (Bonnet *et al.*, *op cit.*).

agents titulaires du statut de fonctionnaire ; le halo de travailleurs temporaires, les agents non titulaires – principalement les CDD – relève au contraire d'une logique de *marché externe* : ces salariés constituent à la fois une variable d'ajustement répondant à la fluctuation des besoins de main-d'œuvre, et une file d'attente aux emplois stables du marché interne (Causse et Méhaut, 2009 ; Bouffartigue, 2010). Pour rendre compte des transformations du système d'emploi public et de l'essor de la contractualisation, nous faisons l'hypothèse qu'il existe désormais un *pseudo marché interne*, c'est-à-dire un mode de gestion des carrières offrant aux agents en CDD la possibilité de renouvellements jusqu'à six ans, la seule perspective offerte au-delà étant le CDI, sans assurance aucune, mais surtout sans revalorisation salariale automatique, sans droit à l'avancement avec l'ancienneté, ni droit à la mobilité – soit des carrières moins avantageuses. Cette hypothèse permet d'enrichir l'analyse, en complétant des hypothèses plus attendues, comme la diminution de l'accès aux emplois titulaires, et la précarisation des parcours mesurée par l'accroissement des passages par le chômage ou l'inactivité en fin de CDD (qui serait donc logiquement engendrée par le raccourcissement des durées d'emploi en CDD). Nous avons choisi de tester ces hypothèses empiriquement, en exploitant les données du Panel Tous Salariés de l'Insee<sup>3</sup> dans une démarche descriptive, à la fois longitudinale et structurelle. Cela nous permet de dépasser les comparaisons opérées sur des coupes transversales et centrées sur des indicateurs dichotomiques.

Après avoir présenté les données, la première partie décrit l'évolution, au fil des cohortes, des caractéristiques socio-démographiques des jeunes entrants dans la FPE et des emplois qu'ils occupent. Nous divisons la période 1991-2012 en quatre périodes distinctes au regard d'indicateurs conjoncturels et institutionnels, pour inscrire les cohortes étudiées dans leurs contextes d'insertion. La deuxième partie présente l'analyse de séquence, méthode choisie pour décrire de manière détaillée les formes que prennent les parcours individuels de ces jeunes, en tenant compte de la nature des postes qu'ils occupent, du secteur qui les emploie, mais aussi de leur durée et de l'ordre dans lequel ils les occupent ; l'ensemble étant résumé par une typologie en cinq classes qui rassemble les parcours les plus semblables. Dans la troisième partie, cette typologie est croisée avec l'année d'entrée dans la FPE, pour analyser l'évolution de sa distribution au fil des cohortes, et interpréter ces changements à l'aune des transformations législatives et conjoncturelles de la fonction publique.

#### Encadré 1. Un champ restreint à la seule fonction publique d'État

Nous travaillons uniquement sur le champ de l'État, pour faciliter la comparaison et la discussion avec plusieurs travaux réalisés antérieurement sur des données différentes. Trois autres arguments soutiennent ce choix : la variété des statuts applicables dans les deux autres fonctions publiques, territoriale et hospitalière ; la divergence observée dans les dynamiques de recrutement ; et l'hétérogénéité des modes de gestion de la main-d'œuvre consécutive au nombre et à la variété des employeurs territoriaux et hospitaliers.

Si la Loi n°83-634 définit un statut général applicable aux 5,6 millions d'agents des trois fonctions publiques : État, territoriale et hospitalière, chacune possède un statut spécifique (les titres II, III et IV du statut), qui se distingue notamment par l'étendue des modalités de recours au contrat. Ainsi, les contractuels représentent 19 % des 2,5 millions d'agents de la fonction publique de l'État, contre 21 % des 1,9 million d'agents territoriaux et des 1,2 million d'hospitaliers (\*). En outre, toutes trois connaissent des dynamiques d'emploi très inégales : alors que les effectifs de l'État ont fortement diminué à partir des années 2000 et jusqu'au milieu des années 2010, ceux des fonctions publiques territoriale et hospitalière n'ont jamais cessé d'augmenter. Parallèlement, la part des contractuels a un peu augmenté au sein de l'État, beaucoup dans la fonction publique hospitalière et est restée stable dans la territoriale.

L'objectif de l'article étant de bien comprendre la manière dont les parcours d'insertion des jeunes évoluent en fonction des transformations du système d'emploi et de ses dynamiques, nous choisissons de nous concentrer sur l'État, qui représente un peu plus d'un tiers des effectifs régis par le titre I du statut général de la fonction publique. Les autres versants pourront faire l'objet d'analyses spécifiques dans des travaux ultérieurs.

(\*) : Tous ces éléments statistiques sont rassemblés dans les chiffres clés mis en ligne chaque année par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) : [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres\\_cles/pdf/CC-2021-web.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/chiffres_cles/pdf/CC-2021-web.pdf).

<sup>3</sup> Insee [Producteur], Panel tous salariés - 2015 [Fichiers de données], Centre d'Accès Sécurisé aux Données (CASD) [Diffuseur], <http://doi.org/10.34724/CASD.85.2495.V1>.

# 1. Analyser les parcours d'insertion des jeunes entre 1991-2012 à partir du Panel Tous Salariés de l'Insee

Cette première partie présente les atouts et limites du Panel Tous Salariés de l'Insee, source administrative longitudinale encore peu exploitée par les chercheurs. Nous y précisons le champ retenu, les critères de définition de la population, ainsi que le découpage de la période étudiée en quatre sous-périodes cohérentes au regard de l'évolution de l'emploi public.

## 1.1 Le Panel Tous Salariés de l'Insee : une source administrative longitudinale

Pour répondre à nos questions et tester nos hypothèses, nous souhaitons comparer les parcours d'insertion de plusieurs cohortes de jeunes entrants dans la FPE, en observant particulièrement les durées de présence comme contractuel ou titulaire dans ce secteur, ainsi que les mobilités en dehors de l'État et de l'emploi salarié. Nous avons donc besoin de données longitudinales représentatives de l'ensemble des secteurs, répétées pour plusieurs cohortes, mais aussi d'un panel présentant une profondeur temporelle suffisante pour couvrir la période des transformations du système d'emploi public. Le Panel Tous Salariés de l'Insee<sup>4</sup> répond à l'ensemble de ces critères.

Il s'agit en effet de la « *seule source de données françaises permettant de suivre autant d'individus sur une aussi longue période [et donc] de suivre différentes cohortes d'entrants sur le marché du travail sur des périodes assez longues* » (Le Minez et Roux, 2002)<sup>5</sup>. Avec un taux d'échantillonnage de 1/25<sup>e</sup> avant 2002, puis de 1/12<sup>e</sup> depuis cette date, les effectifs pris en compte sont suffisamment nombreux pour permettre de zoomer sur de petites populations – un critère essentiel car, en moyenne, seulement 4 % des premiers emplois occupés par les jeunes entrants sur le marché du travail entre 1991 et 2015 le sont au sein de l'État (Peyrin *et al.*, 2020). Comparativement à d'autres données comme les enquêtes de l'Insee sur les agents de l'État, réalisées en 2010, ou au panel restreint à ces agents, le Panel Tous Salariés permet en outre d'observer les mobilités intersectorielles<sup>6</sup>, critère indispensable pour tester l'hypothèse de précarisation. Nous cherchons à repérer ces parcours instables lorsque des emplois contractuels de l'État seront suivis d'une ou plusieurs périodes de chômage indemnisé (l'information est renseignée depuis 2008), éventuellement entrecoupées d'emplois dans le privé, mais aussi de sorties du panel correspondant potentiellement à des périodes d'inactivité ou de reprise d'études, de l'emploi indépendant ou des décès.

Le Panel Tous Salariés renseigne l'ensemble des périodes d'emploi occupées par chaque individu, chacune de ces périodes étant caractérisée par un nombre de jours de travail rémunéré et la rémunération nette associée, mais aussi par le temps de travail et la PCS (profession et catégorie sociale) du poste occupé. Chaque période d'emploi est associée à une date de début et de fin de rémunération, permettant de reconstituer des calendriers d'activité précis. La distinction entre titulaire et non titulaire de l'État, l'une de nos principales variables d'intérêt, est renseignée depuis 1988. En revanche, ces données ne permettent pas de distinguer, parmi les agents non titulaires, ceux qui sont employés en CDD de ceux qui le sont en CDI, ce qui ne nous permet pas d'évaluer l'évolution du recours au CDI de droit public dans ce secteur ; notons cependant qu'à ce stade, aucune autre source administrative ne permet de le faire de manière fiable<sup>7</sup>. Pour les secteurs marchands et les fonctions publiques territoriale et hospitalière, le contrat de travail n'est par ailleurs renseigné dans le panel que depuis 2005. Dernier inconvénient du panel : les seules variables permettant de caractériser l'individu sont le sexe, l'année et le département de naissance ; faute

<sup>4</sup> L'accès aux données utilisées dans le cadre de ce travail a été réalisé au sein d'environnements sécurisés du Centre d'accès sécurisé aux données – CASD (Réf. ANR-10-EQPX-17).

<sup>5</sup> Il serait intéressant de répéter l'analyse sur les données de l'enquête Génération du Céreq, dont les éditions 1998, 2004 et 2007 sont désormais comparables à 7 ans, pour compléter par exemple l'analyse réalisée par Hélène Couprie et Xavier Joutard (*op. cit.*) sans distinguer public et privé.

<sup>6</sup> Le panel des agents de l'État (Bessière et Pouget, 2007) et l'enquête rétrospective auprès des salariés de l'État (Kerjosse et Remila, 2013) portent sur le seul champ de la FPE, et ne permettent donc pas de connaître le devenir des sortants.

<sup>7</sup> Une enquête interne de la DGAFP, réalisée dans le cadre du comité de suivi de la Loi Sauvadet, estimait le nombre de CDI à 15 000 dans la fonction publique de l'État en 2015, soit 4 % de l'ensemble des contractuels. Pour la même année et le même champ, une exploitation de l'enquête Emploi estimait cette part de CDI à 56 % (cf. *Rapport annuel* 2018). L'écart est tel qu'il semble déraisonnable de penser que l'une de ces estimations est plus crédible que l'autre. L'enquête Génération distingue quant à elle CDD et CDI de droit public (Joseph, 2021), mais c'est une source déclarative, et donc susceptible de refléter la méconnaissance des formes d'emploi et cadres statutaires par les personnes enquêtées.

d'informations relatives au diplôme, le niveau de qualification est approché par la PCS ou la catégorie des postes occupés<sup>8</sup>.

Notre champ d'investigation est défini par deux critères principaux : l'âge et le secteur du premier emploi occupé dans le panel. Suivant Le Minez et Roux (*op. cit.*), nous définissons comme débutants sur le marché du travail les salariés qui apparaissent pour la première fois dans le panel. Nous sélectionnons tout d'abord les jeunes, entrés dans le panel entre 18 et 29 ans, pour tenir compte de l'élévation de l'âge moyen à l'entrée dans la FPE, de 21 ans pour les cohortes recrutées avant 1980 à 27 ans pour celles recrutées après 2000 (Kerjosse et Rémila, *op. cit.*). Nous restreignons ensuite le champ de l'article aux jeunes occupant un premier emploi dans la FPE, qui présentent des caractéristiques socio-démographiques spécifiques : par rapport à ceux qui occupent un premier emploi dans le privé, les femmes sont d'abord sur-représentées<sup>9</sup>, ainsi que les jeunes nés en France, tandis que l'âge au premier emploi est un peu plus élevé (25,5 ans en moyenne, contre 22,4 ans)<sup>10</sup>. À ce stade, le champ d'analyse comprend 57 361 jeunes, représentant 1 104 293 individus entrés dans le panel entre 1991 et 2012, âgés de 18-29 ans au moment de leur entrée dans la FPE<sup>11</sup>.

## 1.2. Quatre périodes pour contextualiser l'entrée des cohortes successives dans la fonction publique

La période allant de 1991 à 2012 est caractérisée par d'intenses changements dans le système d'emploi public. Nous choisissons de la diviser en quatre sous-périodes de 5 ou 6 ans chacune, qui correspondent à des étapes distinctes de ces changements, résumés par trois indicateurs (**Graphique 1**) : le nombre de recrutements statutaires dans la FPE, le taux de chômage des jeunes et le taux de sélectivité de ces concours. Ces deux dernières courbes suivent des tendances très proches jusqu'en 2008 : la dégradation de l'emploi des jeunes sur le marché privé a clairement un effet sur l'attractivité de la fonction publique, tout comme le nombre de postes offerts – si l'effet est moins net sur le graphique, des modélisations statistiques montrent qu'il est significatif (Daussin-Benichou *et al.*, 2015). Les bornes des quatre périodes sont également fixées en tenant compte des dates de publication de textes législatifs et réglementaires concernant la régulation des emplois publics contractuels (**Encadré 2**), ainsi que la disponibilité de certaines variables et les années supprimées de l'analyse. Elles matérialisent enfin la rupture engendrée par la crise économique de 2008-2009.

---

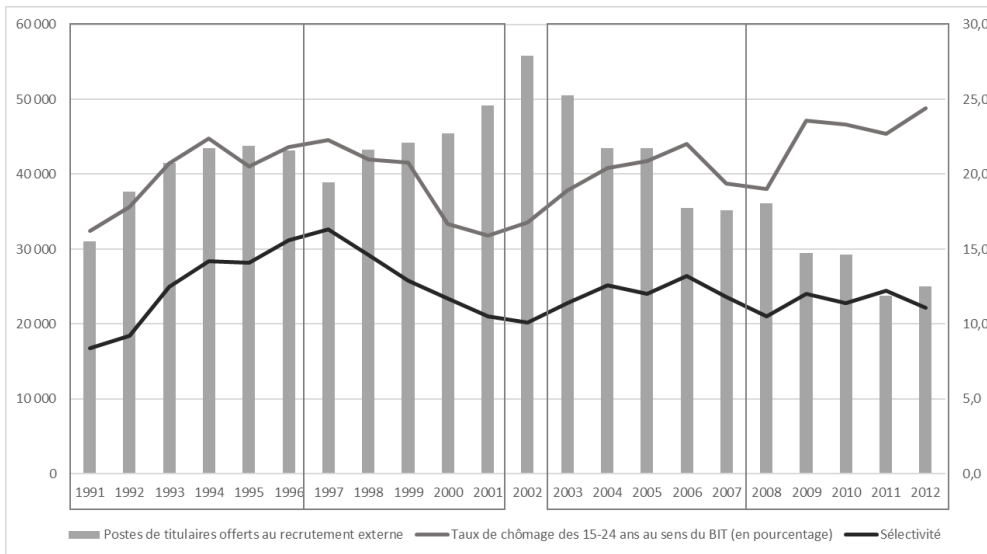
<sup>8</sup> Il est possible de récupérer certaines variables individuelles comme le diplôme en appariant le panel avec l'échantillon démographique permanent. Le plan et le taux d'échantillonnage de ce dernier étant cependant très différents de ceux du panel, l'appariement réduit considérablement le nombre d'individus présents tout en faisant perdre la représentativité des données.

<sup>9</sup> À hauteur de 54 % contre 46 % dans le privé selon cette source, confirmant l'ordre de grandeur obtenu par enquêtes et sur un champ différent (Di Paola, Moullet, 2009 ; Narcy *et al.*, 2009 ; Gollac et Hugrée, 2015).

<sup>10</sup> Ces écarts d'âge au premier emploi reflètent sans doute des profils de qualification et des parcours d'insertion différents selon les secteurs, engendrant des rythmes et temporalités distincts.

<sup>11</sup> Les années 2002 et 2006 sont exclues de l'analyse sur les conseils du producteur, en raison d'anomalies inexplicables dans la structure du panel sur les cohortes d'entrants dans la FPE.

Graphique 1 : Évolution comparée du taux de chômage des jeunes, du nombre de postes de titulaires offerts par l'État et du taux de sélectivité des concours, par année



Notes : sélectivité = présents/admis. Le nombre de postes de titulaires offerts au recrutement externe se lit sur l'échelle de gauche, le taux de chômage des jeunes et la sélectivité (en %) sur l'échelle de droite.

Sources : Insee, enquêtes Emploi ; DGAFP, Enquêtes annuelles Bilan des recrutements dans la fonction publique de l'État.

#### Encadré 2. Principaux repères de l'évolution du cadre législatif et réglementaire des emplois publics contractuels

Plusieurs textes législatifs et réglementaires ont profondément transformé les conditions d'emploi des agents contractuels entre 2005 et 2017. Le renouvellement des CDD de droit public a pour la première fois été limité à six années cumulées auprès du même employeur par la Loi n°2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique – auparavant, les CDD pouvaient être reconduits sans limite. La Loi de 2005 autorise en outre la conclusion d'un CDI au-delà de cette durée, ce type de contrat ayant jusqu'alors été réservé à de très rares cas dans la fonction publique, où la règle est que les emplois correspondant à des besoins permanents sont occupés par les fonctionnaires titulaires du statut.

La « cédésation » s'est banalisée quelques années plus tard : la Loi n°2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique permet aux employeurs publics de recourir au CDI plutôt qu'à des plans de titularisation exceptionnels pour « sécuriser » les parcours professionnels des agents publics recrutés en CDD. La généralisation du recours au contrat comme outil ordinaire de gestion des personnels par les employeurs publics, a entraîné la nécessité de préciser leurs conditions concrètes de recrutement et de licenciement, mais aussi de renouvellement et transformations des contrats, de mobilité et de réévaluation des rémunérations, par la voie de deux décrets publiés en 2014 (Décret n°2014-364 du 21 mars 2014 et décret n°2014-1318 du 3 novembre 2014) : avant cela, tous ces éléments étaient en grande partie laissés à la libre appréciation des employeurs, sans cadre unifiant. L'ensemble de ces évolutions aboutit à l'institutionnalisation d'un nouveau mode de régulation de l'emploi public : une régulation contractuelle, distincte de la régulation statutaire qui constituait la norme de ce secteur depuis un demi-siècle (Peyrin, 2019).

Dans un contexte de forte hausse du taux de chômage des 15-24 ans (de 16 % à 22 %), la période 1991-1996 est caractérisée par un essor massif des recrutements statutaires dans la FPE (de 30 995 à 13 133 postes de titulaires offerts), correspondant aussi à une forte hausse de la sélectivité des concours. La borne finale de cette première période correspond à la mise en place d'un plan de titularisation des agents contractuels, le plan Perben (Loi n° 96-1093) : pendant quatre ans, des concours de catégorie C ont été réservés aux agents contractuels de l'État justifiant d'au moins quatre ans d'ancienneté sur les huit années précédentes – une partie des jeunes recrutés par l'État en CDD sur la première période a donc pu en bénéficier dans la période suivante.

Après une légère baisse en 1997, la hausse des recrutements statutaires se poursuit en effet durant la période 1997-2001 (de 38 864 à 49 131 postes de titulaires offerts), dans un contexte beaucoup plus favorable pour les jeunes,

dont le taux de chômage est en nette diminution (de 22 % à 16 %), tandis que la sélectivité des concours diminue également. Un nouveau plan de titularisation, le plan Sapin (Loi n° 2001-2), organise pendant cinq ans des concours réservés en catégorie A et examens professionnels en catégorie C pour les agents publics contractuels justifiant d'au moins trois ans d'ancienneté sur les huit années précédentes. À nouveau, une partie des jeunes recrutés au cours des périodes précédentes ont pu bénéficier d'une titularisation dans l'un des corps de l'État sur la période suivante. Mais l'intégration des hors statuts s'inscrit cette fois-ci dans une dynamique d'emploi décroissante : l'année 2002, exclue de l'analyse, correspond précisément au pic des recrutements statutaires au sein de l'État.

Les deux périodes suivantes, 2003-2007 et 2008-2012, sont en effet caractérisées par la diminution des recrutements statutaires (de 50 507 à 35 178 postes offerts, puis de 36 117 à 25 003), tandis que le contexte se dégrade pour l'insertion des jeunes : leur taux de chômage augmente de 19 % à 24 %, avec une « pause » autour de 19 % en 2007 et 2008. La borne entre ces deux années est ici marquée par la parution, en 2007, de deux décrets précisant les modalités de transformation des CDD en CDI dans la fonction publique, ainsi que les conditions d'évolution de rémunération, les droits à congé et à mobilité des agents en CDI de droit public<sup>12</sup>. Cette évolution réglementaire est donc susceptible d'accroître la durée d'emploi des contractuels de droit public dans la dernière période observée, peut-être au détriment des titularisations : après l'extinction des dispositions du plan Sapin en 2006, il faut attendre 2012 pour que soit voté et mis en place un nouveau plan de titularisation, assorti pour la première fois d'une possibilité de stabilisation par « cédésation ». La variable renseignant les périodes de chômage indemnisé est par ailleurs disponible dans le panel à partir de 2008. Sur l'ensemble de ces deux périodes, le taux de sélectivité demeure, pour sa part, globalement plus constant que sur les périodes 1991-1996 et 1997-2001. Ainsi, la césure entre ces deux dernières périodes entre 2007 et 2008 se justifie surtout par l'avènement de la crise économique de 2008-2009 : après cette date, la nouvelle envolée du taux de chômage des jeunes n'est cette fois pas suivie d'une hausse de l'attractivité et de la sélectivité des concours. On peut faire l'hypothèse que la baisse du nombre de postes titulaires offerts aux concours par l'État décourage sans doute les candidatures ; la fonction publique n'apparaît plus comme un refuge.

Si dans l'ensemble, les jeunes dont le premier emploi salarié est occupé dans la FPE se distinguent de ceux dont le premier emploi est occupé dans le privé (plus souvent des femmes, plus souvent nés en France, et en moyenne plus âgés), ces caractéristiques sont-elles constantes sur une période d'observation aussi longue, et dans des contextes d'insertion aussi différents ?

Tableau 1. Caractéristiques des jeunes entrants dans la fonction publique d'État, par sous-périodes

|           | Part des femmes | Part des jeunes nés à l'étranger | Âge moyen | Part des premiers emplois contractuels |
|-----------|-----------------|----------------------------------|-----------|--|
| 1991-1996 | 59%             | 4%                               | 22,6      | 76%                                    |
| 1997-2001 | 58%             | 8%                               | 22,7      | 77%                                    |
| 2003-2007 | 55%             | 16%                              | 22,6      | 73%                                    |
| 2008-2012 | 54%             | 21%                              | 21,8      | 90%                                    |
| Ensemble  | 57%             | 12%                              | 22,4      | 80%                                    |

Champ : salariés âgés de 18 à 29 ans au moment de leur entrée dans la fonction publique d'État entre 1991 et 2012.

Source : Insee, Panel Tous Salariés, calculs des auteurs.

La réponse est non : la part des femmes a d'abord diminué de 59 % pour les jeunes recrutés par l'État entre 1991 et 1996 à 54 % pour ceux recrutés entre 2008 et 2012, tandis que celle des jeunes nés à l'étranger a été multipliée par cinq sur la même période. L'âge moyen au premier emploi dans la FPE est quant à lui en baisse – tout en restant proche d'une moyenne légèrement supérieure à 22 ans. L'un des facteurs expliquant ces changements pourrait être l'accroissement de la part des contractuels parmi les premiers emplois occupés par les jeunes ; c'est en particulier le cas pour les jeunes nés à l'étranger, en raison des conditions de nationalité qui régissent l'accès à la quasi-totalité des concours d'accès aux emplois titulaires de la fonction publique.

<sup>12</sup> Les décrets du 12 mars et du 26 décembre 2007 complètent la Loi n° 2005-843, qui limitait la reconduction des CDD par le même employeur public au-delà de six ans, et autorisait – sans en préciser les modalités – la transformation de ces CDD en CDI.



La part des premiers emplois contractuels est très élevée entre 1991 et 2012 (en moyenne huit jeunes sur dix sont concernés), mais elle augmente de 76 % pour les jeunes recrutés entre 1991 et 1996 à 90 % pour ceux recrutés entre 2008 et 2012, reflétant la baisse concomitante des recrutements statutaires au sein de l'État. Or toutes choses égales par ailleurs, les caractéristiques en baisse (sexe féminin, naissance en France et âge moyen) sont associées aux premiers emplois titulaires plutôt qu'aux emplois contractuels (Peyrin *et al.*, 2020) : ces changements des profils socio-démographiques des jeunes entrants dans la FPE reflètent donc l'accroissement de la part des emplois contractuels en début de parcours.

Si les jeunes entrent de plus en plus souvent dans la FPE par un statut de contractuel, comment évoluent leurs parcours dans les années qui suivent leur recrutement ? Des enquêtes précédentes, en coupe ou en panel, ont montré que seule une minorité des individus entrés dans la fonction publique sans le statut y accédait ensuite, tandis que d'autres quittaient ce secteur pour occuper un emploi dans le privé ou être au chômage (Di Paola et Moullet, 2004 ; Ba *et al.*, *op cit.*). Dans cet article, les parcours d'insertion des jeunes recrutés par l'État entre 1991 et 2012 sont résumés en cinq classes, que nous décrivons dans la partie suivante avant d'étudier la manière dont leur distribution évolue au fil des cohortes et des périodes.

## 2. Cinq parcours-types pour décrire les processus d'insertion dans la fonction publique d'État

Nous cherchons à repérer d'éventuelles traces des transformations du système d'emploi public survenues ces vingt dernières années sur les parcours d'insertion des jeunes, en comparant plusieurs cohortes<sup>13</sup>. Nous cherchons précisément à tester, 1/ l'hypothèse d'une précarisation des parcours d'insertion des jeunes démarrant leur parcours professionnel dans ce secteur, et 2/ celle de la mise en place d'un pseudo marché interne, caractérisé par des emplois contractuels durables dans la fonction publique, par opposition au marché interne défini par les emplois statutaires. Après avoir présenté notre méthode d'analyse de séquence, nous présentons les cinq parcours-types retenus.

### 2.1. Méthode : analyse de séquence et typologie

Nous avons choisi de décrire les parcours d'insertion de façon détaillée, pour ensuite analyser la manière dont ils se transforment au fil des cohortes, et donc des mutations du système d'emploi public. Pour cela, nous avons recours à la méthode popularisée sous le nom d'appariement optimal (*optimal matching*), qui permet précisément « *d'adresser conjointement les différents aspects temporels des séquences* » (Robette *et al.*, 2015).

L'analyse de séquence repose sur l'analogie entre une suite de caractères et une séquence chronologiquement ordonnée d'états ou d'événements sociologiquement pertinente. Afin de tester nos hypothèses, nous choisissons de caractériser chaque année de parcours par un état parmi sept modalités<sup>14</sup> :

- contractuel ou titulaire dans la FPE (respectivement états A et D) ;
- contractuel ou titulaire dans une autre fonction publique (respectivement E et F, le statut étant parfois inconnu, codé C) ;
- emploi dans le secteur marchand (B) ;
- chômage indemnisé (G), l'information n'étant disponible qu'à partir de 2008,
- sortie provisoire du panel (H) – cet état recouvre potentiellement des situations variées : inactivité, emploi indépendant, chômage non indemnisé ou indemnisé avant l'introduction de la variable dans les DADS.

Ainsi, le parcours d'un individu contractuel pendant cinq ans puis titulaire de la fonction publique d'État pendant sept ans se traduirait par la chaîne de caractère AAAAADDDDDDD. Celui d'un individu contractuel de la FPE pendant cinq ans, puis en emploi privé durant deux ans, et enfin au chômage indemnisé pendant six ans se traduirait

<sup>13</sup> Nous nous inspirons ici de la démarche mise en œuvre par Blavier et Perdoncin (2020).

<sup>14</sup> Le choix de ces états s'appuie sur des critères d'ordre socio-économique et juridique – les situations d'emploi saisies dans l'alphabet correspondent à celles autorisées en droit public, et nous permettent de saisir à la fois des transitions entre statut contractuel et titulaire au sein de la FPE (la mieux documentée dans la littérature, mais loin d'être la plus fréquente), mais aussi des transitions entre FPE et autres fonctions publiques, secteur marchand et chômage indemnisé, qui sont en revanche beaucoup moins bien documentées.

par la chaîne AAAAAABGGGGG. Notre alphabet constitue donc une grammaire pour saisir les mécanismes qui structurent les parcours individuels, dont nous réduisons ensuite la complexité en élaborant une typologie qui classe ensemble les parcours qui se ressemblent, en tenant compte de l'occurrence ou non d'un état, de la durée passée dans chacun d'entre eux, et enfin de l'ordre dans lequel ils s'enchaînent.

Un des points névralgiques de l'application de la méthode d'analyse de séquences est la définition des coûts de passage d'un état à un autre<sup>15</sup>. L'analyse tient compte du fait que le passage d'un état de contractuel dans la fonction publique d'État à un état de chômage indemnisé ne recouvre pas le même phénomène que le passage d'un état de titulaire dans la FPE à un état de titulaire dans une autre fonction publique. Les choix faits à ce stade orientent donc pour partie le résultat de l'analyse (Robette, 2011). Une fois ces coûts identifiés, l'algorithme est répliqué à l'échelle de l'ensemble de la base de données. Chaque individu, représenté par une séquence d'état, se voit affecter une distance par rapport aux autres individus. La typologie obtenue résulte d'une classification hiérarchique sur la base de ces distances, pour laquelle nous retenons les 43 582 jeunes présents dans le panel au moins deux ans et au plus douze ans, représentant 885 583 individus au total<sup>16</sup>. Parmi l'ensemble des partitions possibles, nous retenons cinq classes en nous appuyant sur les critères de variance inter- et intra-classes<sup>17</sup>, mais aussi plus pragmatiquement sur le choix de la classification la plus interprétable (Lemerrier, 2005).

## 2.2. Cinq parcours-types

Les cinq classes retenues résument la diversité des parcours des 43 582 jeunes entrés dans le panel par un premier emploi dans la fonction publique d'État, présents entre deux et douze ans dans le fichier.

Tableau 2. Distribution des parcours selon les classes

|  | Parcours | %     |
|--|----------|-------|
| 1 - Départ vers le privé                               | 6 903    | 15,8  |
| 2 - Parcours heurtés                                   | 4 223    | 9,7   |
| 3 - Maintien dans l'emploi contractuel de l'État       | 12 430   | 28,5  |
| 4 - Départ vers une autre FP                           | 638      | 1,5   |
| 5 - Entrées directes dans la FPE par la voie titulaire | 19 388   | 44,5  |
| TOTAL  | 43 582   | 100,0 |

Champ : salariés âgés de 18 à 29 ans au moment de leur entrée dans la fonction publique d'État entre 1991 et 2012, présents entre deux et douze ans dans le panel.

Source : Insee, panel Tous salariés, calculs des auteurs.

Les classes 3 « Maintien dans l'emploi contractuel de l'État » et 5 « Entrées directes dans la FPE par la voie titulaire » sont les plus importantes, et présentent plusieurs points communs : elles rassemblent d'abord des parcours se déroulant dans la FPE, sans transitions statutaires ni changements de secteur ; les jeunes y démarrent leur vie active un peu plus tard en moyenne que ceux des autres classes ; la distribution sexuée ne s'écarte enfin pas de la distribution d'ensemble (cf. Annexe électronique 1).

<sup>15</sup> Nous avons retenu une approche basée sur la fréquence des transitions entre états. La présentation détaillée de la stratégie de fixation et de calcul des coûts pour l'analyse de séquences est disponible sur demande aux auteurs.

<sup>16</sup> Le cylindrage du panel nous évite de comparer des parcours très longs (9 % des individus sont présents au-delà de 12 ans) et des parcours trop courts pour observer d'éventuelles transitions (24 % des jeunes sont présents moins de deux ans dans le panel). Nous avons ici procédé par étapes, cherchant à évaluer en quoi l'ajout (respectivement la soustraction) d'une année de présence améliorerait la qualité de la participation. Par rapport aux jeunes présents moins de deux ans, ceux qui composent notre champ d'analyse sont plus souvent des femmes et plus souvent nés en France, ce qui renforce les caractéristiques de notre population de jeunes entrants dans la FPE.

<sup>17</sup> La présentation détaillée des critères retenus pour déterminer la partition est disponible sur demande aux auteurs.

Plus précisément<sup>18</sup>, la classe 5 est la classe modale, à 44 %, et rassemble des jeunes entrés dans la FPE avec le statut de fonctionnaire, et dont le parcours se déroule ensuite sans changement, sur une durée moyenne d'environ neuf ans (**Graphique 2**). Les jeunes nés à l'étranger y sont sous-représentés (3 % contre 7 % dans l'ensemble), en raison des restrictions de nationalité aux concours d'accès aux emplois de titulaires. L'âge moyen de ces jeunes à l'entrée dans le panel est de 21,4 ans, ce qui peut refléter leur niveau de qualification : la part des premiers emplois comme enseignants est en effet particulièrement élevée dans cette classe (37 % contre 24 % dans l'ensemble) – la part des premiers emplois classés cadres est par ailleurs sur-représentée dans cette classe (16 % contre 13 %).

La classe 3 « Maintien dans l'emploi contractuel de l'État » rassemble quant à elle des parcours où l'emploi contractuel (sans qu'on puisse distinguer CDD et CDI), ne mène pas à la titularisation (**Graphique 3**). La durée moyenne est moins élevée dans cette classe que dans l'ensemble (6,7 ans contre 8,9), mais elle est supérieure à la durée maximale autorisée pour la reconduction des CDD dans la fonction publique ; on peut donc l'interpréter comme un quasi marché interne, offrant la possibilité d'une relation durable sans le statut de fonctionnaire. Cette classe rassemble plus d'un quart (28 %) des jeunes<sup>19</sup>, en moyenne recrutés à un âge plus avancé que dans les autres classes (21,8 ans). La part des premiers emplois classés dans la catégorie des employés est un peu plus élevée dans cette classe (49 % contre 46 % dans l'ensemble), où la part des professions éducatives hors enseignants est particulièrement sur-représentée (30 % contre 23 %). Cette dernière modalité comprend les emplois temporaires d'auxiliaires éducatifs, occupés par des jeunes en cours d'études supérieures ou en phase de transition avant réussite de concours de l'enseignement. Or c'est dans cette classe que les jeunes nés à l'étranger sont le plus nettement sur-représentés (13 % contre 7 %) : ces emplois offrent peut-être une solution de repli à des jeunes dont les aspirations éducatives sont contrariées par les conditions de nationalité.

Les classes 1 « Départ vers le privé », 2 « Parcours heurtés » et 4 « Départ et titularisation dans une autre fonction publique » rassemblent des parcours de jeunes qui quittent définitivement la FPE après un (ou des) premier(s) emploi(s) dans ce secteur, le plus souvent contractuels, mais pas systématiquement. Nombre de ces parcours de mobilité se caractérisent par des passages par des périodes de chômage, en particulier dans la classe 2. Les issues divergent néanmoins. Dans la classe 1, les parcours s'orientent nettement vers le secteur privé (ou le chômage), et vers une autre fonction publique dans la classe 4 ; les issues sont beaucoup plus diverses dans la classe 2 (emploi contractuel ou titulaire de l'État, secteur privé ou chômage).

Plus précisément, dans la première classe, le premier emploi contractuel dans la FPE est rapidement suivi par une période de chômage indemnisé ou un état non renseigné, mais l'issue à moyen ou long terme est le secteur privé ou le chômage (**Graphique 4**) – la moitié des jeunes composant cette classe ont quitté le panel au bout de 4 ans (la durée moyenne de présence est de 4,5 ans en moyenne, parmi les plus faibles). Cette classe rassemble 16 % des parcours, et elle se distingue par une sur-représentation des hommes (46 % contre 42 %) et des jeunes nés à l'étranger (10 % contre 7 %), mais aussi par une sur-représentation de premiers emplois peu qualifiés : ouvriers et employés (respectivement 19 % et 51 % contre 16 % et 46 %), ainsi que des fonctions d'accompagnement dans l'Éducation nationale (35 % contre 23 %). Les perspectives de fidélisation et de stabilisation sont sans doute faibles dans la FPE pour ces profils, qui se retrouvent au chômage à l'issue du contrat avant de se tourner vers le secteur privé.

La classe 2, « Parcours heurtés », rassemble 10 % des parcours. Comme dans la précédente, les jeunes quittent la FPE après un premier contrat, pour des issues beaucoup plus variées, mais à nouveau après une période dans laquelle l'information est manquante, ce qui peut correspondre à des situations de chômage indemnisé avant 2008 ou non indemnisé sur toute la période, des situations d'inactivité, ou encore des passages par l'indépendance : c'est d'ailleurs l'ampleur et la fréquence de ces périodes qui caractérisent cette classe (**Graphique 5**). Comme dans la classe 1, les fonctions d'accompagnement dans l'Éducation nationale sont sur-représentées (35% contre 23 %), ces emplois temporaires conduisant cette fois-ci des populations différentes au chômage car les femmes et les jeunes nés en

<sup>18</sup> Dans le corps du texte, chaque classe est illustrée par un graphique présentant une série de coupes transversales pour les 12 années observées : ainsi, chaque barre représente la distribution des états pour l'ensemble des jeunes constituant la classe pour la première année du parcours, puis la deuxième, etc.

<sup>19</sup> Cette proportion est proche de celle obtenue par une analyse des parcours de l'ensemble des contractuels recrutés en 2011, quel que soit leur âge (25%, cf. Ba *et al.*, *op. cit.*).

France y sont représentés à hauteur de leur part dans l'ensemble. La durée moyenne de présence y est la plus faible : 4,4 ans.

La quatrième classe rassemble enfin des jeunes quittant un premier emploi dans la FPE, qu'il soit contractuel ou titulaire, pour un emploi titulaire dans une autre fonction publique (**Graphique 6**). Cette configuration n'a jamais été étudiée dans la littérature faute de données couvrant l'ensemble des secteurs ; elle est très rare puisqu'elle rassemble seulement 1,5 % des jeunes de notre population. Les femmes y sont sur-représentées (61 % contre 58 %), reflétant peut-être une stratégie féminine d'accès au statut après un contrat de droit public jouant le rôle de tremplin, identifiée au sein d'une même fonction publique (Di Paola et Moullet, 2004 ; Danner et Giret, 2016). Les jeunes nés à l'étranger sont quant à eux très nettement sous-représentés (3 % contre 7 %), ce qui est cohérent avec la clause de nationalité pour l'accès au statut. L'âge moyen à l'entrée dans le panel est de 20,6 ans pour les jeunes de cette classe, qui est pourtant celle dans laquelle la durée moyenne de présence dans le panel est la plus élevée (10,4 ans). Les fonctions enseignantes et éducatives y sont sous-représentées, tandis que les premiers emplois employés sont quant à eux sur-représentés (51 % contre 46 %).

La logique d'agrégation dans cette classe repose sur la transition d'un versant à l'autre plus que sur la transition du contrat de droit public au statut de fonctionnaire. De fait, les titularisations sont quasiment absentes dans notre typologie, alors que la plupart des publications précédentes en faisaient un objet à part entière, ou au moins un focus. Ceci tient à la fois à la spécificité de cette méthode longitudinale, qui considère le parcours dans son ensemble et non par rapport à des événements isolés, mais aussi au champ couvert par nos données, qui permet d'explorer des situations plus variées, et notamment les sorties de la fonction publique et du salariat. Ainsi, c'est cette sortie de l'emploi salarié, signalée par un état manquant dans le panel, qui organise l'agrégation dans la classe 4 de parcours aussi variés que ceux effectuant la transition entre contrat et statut au sein de l'État, entre contrat de l'État et emploi dans le privé ou chômage, et le maintien en contrat de l'État.

Ce premier tableau d'ensemble des parcours d'entrée dans la fonction publique d'État dressé, nous pouvons à présent analyser cette typologie en dynamique, en observant la manière dont les jeunes s'y distribuent au fil des cohortes.

### 3. Des parcours de plus en plus précaires ou des contrats de plus en plus durables ?

La distribution des classes de la typologie évolue nettement entre les premières cohortes de jeunes recrutés dans la FPE en 1991 et celles recrutées en 2012 (**Graphique 7**). Le premier résultat notable est l'effondrement de la part de la classe 5 (accès direct à l'emploi titulaire) : elle représente un peu plus de 50 % des parcours pour les cohortes recrutées jusqu'en 1999, mais diminue progressivement jusqu'à représenter moins d'un quart de celles recrutées après 2008. L'analyse des parcours reflète ainsi la diminution de la part des recrutements statutaires présentée dans la partie 1, avec le début de la décennie 2000 comme point d'inflexion.

Il est tentant d'interpréter ce résultat comme un changement de stratégie de recrutement par l'État employeur, car la part de la classe 3 « maintien dans l'emploi contractuel de l'État » augmente à l'inverse entre les périodes, d'un quart à plus de la moitié des jeunes. La rupture, nette sur le graphique 2, se produit à partir de 2007, date à laquelle le gouvernement de Nicolas Sarkozy s'engage dans la Révision générale des politiques publiques (RGPP), et la croissance s'accélère ensuite, alors que la crise économique aggrave le déficit public. La politique de diminution de l'emploi public au cœur du quinquennat 2007-2012 a donc sans doute entraîné un accroissement du recours au contrat. À partir de 2005 en effet, les employeurs publics ont pu renouveler les CDD jusqu'à six ans et proposer des CDI au-delà. Cette hypothèse est d'autant plus crédible qu'après l'extinction du plan Sapin en 2006, les cohortes recrutées après 2003 n'ont plus bénéficié de plans de titularisation (même si de nombreux jeunes ont sans doute passé les concours par leurs propres moyens)<sup>20</sup>. On ne peut hélas pas évaluer l'essor éventuel des CDI de droit public dans les parcours d'insertion des jeunes faute de variable fiable dans ces données administratives.

<sup>20</sup> C'est ce que montre par exemple une enquête sur des agents contractuels dans une collectivité territoriale au début des années 2000, cf. Biland, 2010.

Tableau 3. Distribution des classes par période, en %

|           | Départ vers le privé | Parcours heurtés | Maintien dans l'emploi contractuel | Départ vers une autre FP | Entrées directes titulaires | Total |
|-----------|----------------------|------------------|------------------------------------|--------------------------|-----------------------------|-------|
| 1991-1996 | 11,5                 | 9,0              | 25,2                               | 1,1                      | 53,2                        | 100   |
| 1997-2001 | 16,2                 | 10,1             | 23,3                               | 2,4                      | 48,0                        | 100   |
| 2003-2007 | 22,2                 | 11,5             | 27,7                               | 1,7                      | 36,9                        | 100   |
| 2008-2012 | 13,5                 | 4,8              | 57,5                               | 0,3                      | 23,9                        | 100   |
| Ensemble  | 15,8                 | 9,7              | 28,5                               | 1,5                      | 44,5                        | 100   |

Lecture : la part de la classe des entrées directes par la voie titulaire est de 53 % pour la cohorte 1991, contre 22 % pour la cohorte 2012.

Champ : salariés âgés de 18 à 29 ans au moment de leur entrée dans la fonction publique d'État, présents entre deux et douze ans dans le panel.

Source : Insee, Panel Tous Salariés, calculs des auteurs.

L'année 2008 est également le point d'inflexion pour les classes 1 « départ vers le privé » et 2 « parcours heurtés », dont les parts respectives diminuent sur la dernière période observée. Dans le cas de la classe 1, la baisse survient après une hausse régulière entre 1991 et 2006, période de recrutements fastes dans la FPE, et d'embellies partielles pour l'emploi des jeunes dans le privé. Après 2008, cette baisse s'explique principalement par la dégradation du marché de l'emploi privé et la hausse du chômage des jeunes : la crise économique a sans doute privé une partie des jeunes débutants de la possibilité d'un départ vers le privé après une fin de contrat public – une partie d'entre eux a sans doute obtenu un renouvellement de CDD ou un autre emploi contractuel dans la FPE, entraînant l'accroissement de la classe 3 « maintien dans l'emploi contractuel ». La diminution de moitié de la part de la classe 2 « parcours heurtés » entre les cohortes entrées jusqu'en 2007 et celles recrutées après 2008 est plus complexe à expliquer : cette classe rassemblant des parcours assez hétérogènes, dont les périodes de sortie du salariat sont le trait commun, on s'attendait plutôt à une augmentation dans les cohortes post-crises.

Cette déclinaison dynamique de la typologie montre à la fois la diminution des perspectives d'accès immédiat à l'emploi titulaire dans la FPE pour les jeunes, mais aussi l'augmentation de leurs perspectives de maintien dans l'emploi contractuel. Finalement, l'essor de la sphère contractuelle de l'État semble plutôt confirmer l'hypothèse du pseudo marché interne que de la précarisation : au fil des cohortes, une forme de régulation purement contractuelle semble s'imposer pour les générations les plus récentes, aux dépens de la régulation statutaire – au point que la titularisation devient une voie minoritaire. Parallèlement, les transitions vers d'autres situations et d'autres secteurs tendent à diminuer sur la dernière période, indiquant un recul de la précarisation de certains parcours. Peut-être la crise économique a-t-elle poussé les jeunes à renoncer à un changement de secteur, considéré trop risqué dans un contexte de chômage croissant et de marché privé dégradé ?

## Conclusion

Cet article propose d'analyser empiriquement comment ont évolué les parcours d'insertion des jeunes démarrant dans la fonction publique d'État sur la période 1991-2012, en interprétant ces changements à l'aune des transformations institutionnelles et morphologiques du secteur. Précisément, nous voulions tester plusieurs hypothèses complémentaires : assiste-t-on au recul du marché interne (diminution des entrées directes comme titulaire et des titularisations en cours de carrière) ? Dans ce cas, est-ce au profit d'un accroissement de la précarisation (augmentation des passages par le chômage et l'inactivité), et/ou du développement d'un *pseudo marché interne* (hausse du maintien durable dans l'emploi public contractuel, sans titularisation ultérieure).

Pour cela, nous avons mobilisé un panel de sources administratives rarement exploité en sciences sociales, le Panel Tous Salariés de l'Insee, qui nous permet à la fois de retracer les parcours sur une longue période en observant les situations hors fonction publique (mal documentées dans la littérature), et surtout de comparer plusieurs cohortes de jeunes entrés dans la FPE sur une période d'une vingtaine d'années au total, dans des contextes socio-historiques bien distincts. Nous avons réalisé une typologie à l'issue d'une analyse de séquences décrites par la succession

détaillée des types d'emplois occupés et de leur durée, dont nous analysons ensuite la distribution au fil des cohortes, en situant ces résultats dans leur contexte socio-historique. Cette approche nous permet de compléter les publications antérieures décrivant la place de l'emploi public dans les parcours d'insertion de jeunes, à chaque fois pour des périodes distinctes et sur des champs et populations différentes, ne permettant pas la comparaison dans le temps.

Observés sur l'ensemble de la période 1991-2012, la part des entrées directes dans l'emploi titulaire au service de l'État diminue très nettement au fil du temps, et ne concerne plus qu'une minorité des jeunes recrutés entre 2008 et 2012. La régulation statutaire de la fonction publique comme un *marché interne*, auquel on accède par des ports d'entrée bien identifiés (les concours) juste après la fin de ses études pour y faire carrière toute sa vie, suivant une progression dont le rythme est prévu par des dispositions réglementaires, est ainsi de moins en moins accessible au fil des cohortes.

Ce sont à l'inverse les parcours de maintien durable dans l'emploi contractuel dans la FPE (la durée moyenne est de huit ans) qui s'imposent avec l'accroissement de la sphère contractuelle dans ce secteur. Si nos données ne permettent pas de distinguer les CDD des CDI, cette durée moyenne, supérieure au cumul de deux CDD de trois ans, appuie l'hypothèse qu'après 2008, les ministères et établissements publics nationaux constituent progressivement des *pseudos marchés internes*, offrant aux jeunes générations d'agents publics des emplois contractuels de plus en plus durables, mais sans les garanties réservées aux agents statutaires, et en particulier le droit à la carrière.

Les parcours d'insertion des jeunes dans la FPE ont donc été profondément transformés par les effets conjugués de la crise économique, de la baisse des recrutements statutaires et des processus de recomposition des normes d'emploi public. Confrontés à un taux de chômage toujours en hausse après la crise économique de 2007-2008 et au nombre décroissant d'emplois titulaires ouverts au recrutement par l'État employeur, peut-être les jeunes entrant sur le marché du travail après la crise font-ils le pari qu'un emploi contractuel dans la fonction publique sera toujours plus stable qu'un emploi dans le privé ? Peut-être ont-ils une stratégie d'accès progressif au statut – quitte à ce qu'il soit excessivement tardif, misant sur l'expérience pour réussir des concours par la voie interne ? Les lauréats des concours externes de l'État étant en moyenne de plus en plus âgés et de plus en plus souvent dotés d'une première expérience dans le privé (Kerjosse et Remilla, *op cit.*), il est en effet possible que l'accès à la titularisation soit désormais considérablement retardé.

L'édification d'une régulation spécifique pour les emplois contractuels de droit public repose cependant sur des modifications législatives et réglementaires adoptées récemment – les principaux décrets sont parus en 2014, date d'un rebond des embauches statutaires, – et nous manquons donc de recul pour en observer les effets dans les données. Il faudra attendre cinq ou dix ans pour observer pleinement ces effets de la banalisation du CDI de droit public – si toutefois l'appareil statistique public ou les données administratives permettent d'ici là de mieux identifier les différents types de contrats. Des enquêtes qualitatives, et notamment des monographies, sont par ailleurs nécessaires pour mieux décrire et comprendre les modes de gestion de la main-d'œuvre dans les services de l'État, en particulier les processus de recrutement des agents publics contractuels.

## Bibliographie

- Audier F. (1997), « La Fonction publique : un débouché majeur pour les plus diplômés », *Economie et statistique*, n°304-305, pp. 137-148.
- 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, pp. 144-174.
- Bessière S., Pouget J. (2007), « Les carrières dans la fonction publique de l'État. Premiers éléments de caractérisation », *Les salaires en France, édition 2007*, INSEE Références, pp. 51-66.
- Biland É. (2010), « Carrières concourantes. Éléments sur la socialisation par les concours administratifs territoriaux », *Terrains & travaux*, vol. 17, n° 1, pp. 57-73.
- Blavier P., Perdoncin A. (2020), « Trajectoires d'activité des immigrés : une approche sociohistorique, 1968-2008 », *Population*, vol. 75(1), pp. 39-70.
- Bonnet E., Mazari Z., Verley E. (2018), « De la "qualité de l'emploi" au "rapport au travail" des jeunes : des évolutions paradoxales », in Couppié T., Dupray A., Epiphane D., Mora V., *20 ans d'insertion professionnelle des jeunes : entre permanences et évolutions*, Marseille, Céreq, pp. 85-93.

- Bouffartigue P. (2010), « L'emploi à statut au miroir de ses marges. Précaires à la Poste dans les années 2000 », in Cartier M., Retière J.-N., Siblot Y. (dir.), *Salariat à statut. Genèses et cultures*, Rennes, PUR, pp. 287-299.
- Bresson M. (2016), « Le travailleur non titulaire dans la fonction publique : une figure emblématique des marges de l'emploi », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 2, n° 17, pp. 65-83.
- Causse L., Méhaut P. (2009), « Les formes de précarité des agents de service à l'entrée des établissements de soin », in Appay B. et Jefferys J. (dir.), *Restructurations, précarisation, valeurs*, Toulouse, Octares, pp. 422-438.
- Coupré H., Joutard X. (2017), « La place des emplois atypiques dans les trajectoires d'entrée dans la vie active », *Revue française d'économie*, vol. XXXII(1), pp. 59-93.
- Danner M., Giret J.-F., (2016), « L'accès à la titularisation des non reçus au concours de l'enseignement : L'impact du premier emploi sur le positionnement dans la file d'attente », *XV<sup>èmes</sup> Journées internationales de Sociologie du Travail : "crise(s) et mondes du travail"*, Athènes.
- Daussin-Benichou J.-M., Idmachie S., Leduc A., Pouliquen E. (2015), « Les déterminants de l'attractivité de la fonction publique de l'État », *Document de travail Insee*, n° G2015/09.
- Di Paola V., Moullet S. (2004), « L'emploi public et les trajectoires d'insertion des jeunes », *Économie et statistique*, n° 369-370, pp. 49-74.
- Di Paola V., Moullet S. (2009), « Femmes et fonction publique : un risque calculé de déclassement ? », *Travail et Emploi*, n° 120.
- Gazier B., Petit H. (2019), *Economie du travail et de l'emploi*, Paris, La Découverte.
- Gollac S., Huguée C. (2015), « Avoir trente ans dans le secteur public en 1982 et en 2002 les transformations d'une filière de promotion sociale par le diplôme », *Revue française d'administration publique*, vol. 153, n°1, pp. 23-43.
- Joseph O. (2021), « La fonction publique en début de vie active, des chemins diversifiés vers la stabilisation », *Céreq, Bref*, n°414.
- Kerjosse R., Remila N. (2013), « Les trajectoires professionnelles des agents de la fonction publique de l'État », INSEE, *Emploi et salaires*, pp. 41-57.
- Le Minez S., Roux S. (2002), « Les différences de carrières salariales à partir du premier emploi », *Économie et statistique*, n° 351, pp. 31-63.
- Lemercier C. (2005), « Les carrières des membres des institutions consulaires parisiennes au XIX<sup>e</sup> siècle », *Histoire et Mesure*, n° 1-2, vol. 20, pp. 59-95.
- Mora V. (2018), « Comment les conditions d'insertion des jeunes se sont-elles transformées en 20 ans ? », in Couppié T., Dupray A., Epiphane D., Mora V. (dir.) *20 ans d'insertion professionnelle des jeunes, Céreq Essentiels*, pp. 51-59.
- Narcy M., Lanfranchi J., Meurs D. (2009), « Les femmes ont-elles de bonnes raisons d'aller dans le public et l'associatif ? », in Pailhé A. et Solaz A. (dir.), *Entre famille et travail. Des arrangements de couple aux pratiques des employeurs*, Paris, La Découverte, pp. 363-382.
- Nosbonne C. (2013), « Le tournant managérial dans le secteur public européen : quelles conséquences sur l'action publique ? », *La nouvelle revue du travail*, n° 2.
- Parent M.-C., Pouget J., Zaidman C. (2003), « Mieux connaître l'emploi public », *Économie et statistique*, n° 369-370, pp. 5-13.
- Perdoncin A. (2019), « Travailleuses et travailleurs immigrés en France », in Bureau M.-C. et al. (dir.) *Les zones grises des relations de travail et d'emploi. Un dictionnaire sociologique*, éd., Teseopress. Consultable en ligne : <https://www.teseopress.com/dictionnaire/chapter/229/>.
- 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, pp. 67-84.
- Peyrin A., Signoretto C., Joubert L. (2020), *L'insertion des jeunes dans la fonction publique d'État 1991-2015*, Rapport d'étude INJEP Notes & Rapports, INJEPR-2020/09, septembre.
- Picart C. (2014), « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans : plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », *Insee Emplois salaires*, pp. 29-45.

Robette N. (2011), *Explorer et décrire les parcours de vie : les typologies de trajectoires*. CEPED.

Robette N., Bry X., Lelièvre E. (2015), “A “Global Interdependence” Approach to Multidimensional Sequence Analysis”, *Sociological Methodology*, vol. 45(1), pp. 1-44.