

UNIVERSITE DE LILLE

Thèse pour le doctorat en Sciences Economiques

(arrêté du 30 mars 1992).

Présentée et soutenue publiquement par

MARION MAUCHAUSSEE

LES MARGES DE L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE

7 Novembre 2022

Directrice de thèse :

Mme. Héloïse PETIT, *Professeure au Conservatoire National des Arts et Métiers*

Jury :

Mme. Maya BACACHE-BEAUVALLET, *Professeure à Télécom ParisTech, rapporteure*

M. Jérôme GAUTIE, *Professeur d'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, examinateur*

Mme. Guillemette DE LARQUIER, *Professeure à l'Université de Lille, présidente*

Mme. Héloïse PETIT, *Professeure au Conservatoire National des Arts et Métiers*

Mme. Muriel ROGER, *Professeur d'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, rapporteure*

M. Sébastien ROUX, *Inspecteur général de l'INSEE, examinateur*

L'université de Lille n'entend donner aucune approbation, ni improbation, aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier très chaleureusement Héloïse Petit d'avoir encadré ma thèse. Son accompagnement durant ces années et sa bonne humeur communicative m'ont permis de m'épanouir pleinement dans cette aventure. Sa bienveillance, sa rigueur, son soutien ont été des plus précieux pour parvenir au bout de ce projet. Au-delà des conseils toujours pertinents qu'Héloïse m'a apportés, elle a eu à cœur de m'intégrer au sein d'environnements de recherche passionnantes et me faire découvrir le métier de chercheur. Je lui adresse toute ma reconnaissance et ma gratitude.

Pour avoir accepté de suivre mon travail annuellement, de m'avoir donné de riches conseils et de participer à mon jury de thèse, je remercie vivement Jérôme Gautié et Sébastien Roux. Merci également à Maya Bacache-Beauvallet et Muriel Roger d'avoir accepté de rapporter et de discuter mon travail. Enfin, j'adresse mes sincères remerciements à Guillemette de Larquier pour ses conseils pertinents et son regard toujours bienveillant sur mon travail. Travailler à ses côtés dans plusieurs cours communs a été un réel plaisir.

Cette thèse n'aurait été réalisable sans la mise à disposition de moyens matériels et l'aide essentielle du personnel administratif dont j'ai eu la chance de bénéficier dans mon laboratoire. Merci à l'équipe de direction du CLERSE et à la disponibilité de Jean Andrianaval, Ada Chmilevschi, Sophie Goyat, et Sandrine Maës. Elle n'aurait pas non plus été réalisable sans le soutien financier de la plateforme universitaire des données lilloises (PUDL) qui m'a financé pendant trois années un abonnement aux données confidentielles, et la MESHS de Lille pour sa contribution financière au projet sur la transformation de l'emploi public. Je les en remercie.

Ma reconnaissance va ensuite à mes co-auteurs qui m'ont accordé beaucoup de temps, fait preuve de pédagogie et qui ont eu un rôle déterminant dans ma thèse. Un très grand merci à Frédéric Poulard pour les relectures de ma thèse mais surtout pour les échanges passionnants que nous avons eus et pour son investissement sans faille dans notre projet. Merci également à Aurélie Peyrin pour le temps accordé au début et tout au long de ma thèse mais aussi pour tous les conseils partagés.

Je remercie chaleureusement celles et ceux qui m'ont relu, aidé, soutenu ou encore accordé leur confiance à différents moments de ma thèse. J'adresse ma reconnaissance à Pierre Blavier, Anne Bustreel, Benoît Cart, Virginie Delsart, Marie-Aude Depuiset, Richard Duhautois, Mathilde Guergoat-Larivière, Martine Pernod-Lemattre, Nicolas Postel, Antoine Rebérioux, Vianney Schlegel et Marie-Hélène Toutin. Aux autres chercheurs, du laboratoire, de projets collectifs, ou croisés en colloque, que je n'ai pas nommés, merci pour vos encouragements et vos conseils.

Travaillant sur le recours aux non-titulaires dans la fonction publique, l'immersion au sein d'un collectif de contractuels et de sans contrats est tombée à point nommé ! J'y ai surtout rencontré de fantastiques camarades venant de tous horizons et aux traits de personnalité uniques. Je

remercie d'abord mes collègues du bureau 19D qui ont rythmé mes journées : Clément B., mon binôme de bureau, pour tes nombreuses relectures et ton obsession pour la typographie. Cécile V. et Daria S. pour toutes les discussions philosophiques – et pas que... – sur nos thèses mais surtout sur nos vies et les moments de franche rigolade. Marion S. pour avoir amené dans notre bureau la plus chouette des mascottes. Je remercie ensuite Clément C., Lucas F., Julien G., Déborah R. et Adèle S., qui ont été d'une grande aide dans la relecture de mes chapitres et avec lesquels j'ai partagé de longues discussions autour d'un café dans les bureaux ou dans le patio. Plus largement, mes remerciements vont au collectif des doctorant.e.s du SH1 qui a égayé mon quotidien durant ces années.

Bien que mon expérience de la thèse se limite à une aventure de quatre années, celle-ci a été ponctuée de nombreux souvenirs et de riches événements, avant et pendant la thèse. Merci à mes amis d'enfance Mathilde et Jeoffrey pour ces innombrables moments de vie. Merci également à mes camarades de la grande famille Capgemini, Oumaima, Marie-Laure, Julien D, Philippe, Max et Julien F., qui ont contribué à rendre cette aventure encore plus joyeuse. J'aimerais particulièrement remercier deux très proches amies, Mélanie et Charlotte. Rencontrées sur ces mêmes bancs de la fac, elles ont été d'un soutien sans faille depuis tant d'années. Merci pour votre confiance, merci pour votre amitié.

Cette aventure aurait probablement été différente sans l'harmonieux cocktail que constitue mon entourage familial. Merci d'abord à Nadège et Jean-François pour leur soutien à toute épreuve. Je remercie ensuite mes grands-parents Yvette et Daniel, qui ont toujours porté un regard bienveillant sur chacun de mes projets et plus particulièrement sur celui-ci. Aussi, j'ai une pensée émue pour celle qui nous a quittés cette année et qui aurait probablement accueilli la nouvelle de cette fin de projet avec fierté.

J'adresse ma plus profonde gratitude à mes parents, Nathalie et Pascal, pour m'avoir soutenu dans chacun de mes choix, et de participer grandement à la construction de la personne que je suis. Ils sont les plus grands piliers de mon développement personnel et professionnel. Merci également à ma petite sœur, Pauline, pour la complicité sans égale que nous avons et pour ta présence dans tous les instants de ma vie. Merci à vous d'illuminer mon quotidien et de me suivre dans toutes mes décisions.

Que dire maintenant de la personne qui partage ma vie ? Ces mots sont insuffisants pour exprimer à quel point sa présence est essentielle. Merci à Julien pour son réconfort, sa patience, son humour, ses encouragements et son soutien inconditionnel. Merci pour tout.

LES MARGES DE L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION GENERALE	13
PARTIE I – LES NON-TITULAIRES DU PUBLIC : EMERGENCE ET DIFFUSION D’UNE CATEGORIE D’EMPLOI	23
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE	24
Chapitre 1 – Saisir les contours de la catégorie statistique des non-titulaires de la fonction publique	25
Chapitre 2 : Une diversité des modes de gestion de l’emploi non titulaire dans les établissements publics	57
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	84
PARTIE II – LES RAISONS DE RECOURS : UN REGARD DU POINT DE VUE DES EMPLOYEURS PUBLICS	85
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE	86
Chapitre 3 : Usage des modes de flexibilité de l’emploi et registre de justification : le cas d’une université française	89
Chapitre 4 – Une évaluation de l’effet des fusions d’université sur l’emploi : le cas des universités françaises	117
Chapitre 5 – Opérateurs de l’État et nouvelles formes de gestion de l’emploi public : le cas des établissements muséaux	144
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	168
PARTIE III – QUELLES SPECIFICITES DES PROFILS EN CONTRATS TEMPORAIRES ?	170
INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE	171
Chapitre 6 – Contrats temporaires de la fonction publique et fonctionnaires : quelles différences ?	172
Chapitre 7 – Le contrat temporaire dans la fonction publique est-il un port d’entrée vers la stabilité ?	196
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE	221
CONCLUSION GENERALE	223
ANNEXES	229
BIBLIOGRAPHIE	238
TABLE DES ENCADRES	258
TABLE DES TABLEAUX	258
TABLE DES FIGURES ET GRAPHIQUES	259

INTRODUCTION GENERALE

« Y'a-t-il trop de fonctionnaires ? », *Alternatives Economiques*, 24 février 2017.

« Fonctionnaires : faut-il en finir avec l'emploi à vie ? » *La Tribune*, 29 mars 2019.

Ces questions présentes dans les débats politiques et sociaux depuis plusieurs décennies focalisent l'attention sur le devenir du statut de fonctionnaire. En 2018, la fonction publique française emploie 5,65 millions d'agents, soit un actif occupé sur cinq sur le marché du travail (Ba, Pons ; 2020). Au niveau international, la France se positionne comme une forte utilisatrice d'emploi public avec une part dans l'emploi total supérieure à la moyenne de l'OCDE (22,5% en France contre 18% en moyenne). Malgré cette présence massive, c'est bien la remise en cause du statut de fonctionnaire qui est débattue dans la littérature (Ruiz, 2013 ; Rouban, 2009). Ce débat sur l'avenir de l'emploi « à statut » dans la fonction publique est d'importance, mais c'est sous un angle différent, complémentaire, que nous proposons d'analyser l'avenir de l'emploi dans la fonction publique. Au lieu de s'intéresser à la norme statutaire et sa comparaison avec l'emploi hors statut, ce sont les marges de l'emploi dans la fonction publique et la diversité des statuts d'emploi qui les composent que nous examinons. En effet, la fonction publique est constituée d'une large mosaïque d'emplois, dont les conditions d'emploi et de travail diffèrent de leur collègue statutaire. Partant de ce constat, cette thèse est l'occasion de déplacer la focale sur les marges de l'emploi dans la fonction publique. Complexes à étudier par la variété de leurs statuts d'emploi, les formes d'emplois dérogatoires au statut ne cessent pourtant de croître.

Les marges de l'emploi dans la fonction publique peuvent être définies par ce qui déroge à la norme statutaire. Pour l'essentiel, elles regroupent des contractuels de la fonction publique, régis par le droit public ; majoritairement ils sont en contrat à durée déterminée de droit public, et parfois, en contrat à durée indéterminée de droit public. Pour une minorité, elles regroupent des non titulaires régis par le droit privé (contrat aidé ou d'apprentissage...) ou par l'acte d'engagement (c'est le cas des vacataires par exemple). Quel que soit le droit du travail ou l'engagement auxquels ces emplois sont soumis, ils ne disposent pas des conditions applicables au statut de fonctionnaire. Ils n'appartiennent ni à un corps, ni à un cadre d'emploi, ni à un grade, ni à un échelon. Ils n'ont par conséquent, pas de système de carrière, ni de garantie de l'emploi équivalent au statut. Cette grande variété de statuts d'emploi encourage alors à adopter

un double regard pour analyser ces marges. Le premier angle choisi est celui d'étudier la diversité des non-titulaires (contractuels, contrat de droit privé, sans contrat). À celui-ci s'ajoute un second angle d'entrée dans lequel l'analyse est plus particulièrement portée sur le caractère temporaire des emplois.

La part des agents non titulaires de la fonction publique est passée de 19 % en 1982 à 23 % en 2018 (source : Insee, enquête Emploi, nos calculs). En comparaison, la part des emplois dérogatoires à la norme dans le secteur privé (CDD, intérim, contrat d'apprentissage...) connaît sur cette même période une forte croissance de 3% à 15 %, mais elle reste bien plus faible que celle du secteur public. Pour autant, c'est la question du recours à ces formes particulières d'emploi dans le privé qui a attiré l'essentiel de l'attention et donné lieu depuis de nombreuses années à une littérature abondante (Bentolila et al., 2019 ; Kahn, 2016 ; Cahuc et al., 2012 ; Grimshaw, Rubery, 2007 ; Sauze, 2006 ; Cahuc, Kramarz, 2004 ; Cahuc, 2003 ; Cahuc, Postel-Vinay, 2002 ; Blanchard, Landier, 2001 ; Maurin, 2000 ; Saint-Paul, 1996 ; Bentolila, Dolado, 1994 ; Bentolila, Saint Paul, 1992 ; Atkinson, 1984 ; Berger, Piore, 1980; Piore, 1978). En décalage de l'attention portée aux marges de l'emploi privé, la *connaissance des non-titulaires de la fonction publique reste lacunaire dans la littérature académique*. En effet, les travaux sur la fonction publique portent le plus souvent sur le statut de fonctionnaire (Jeannot, 2009 ; Rouban, 2009), sa comparaison avec les salariés du privé (Hugrée et al., 2015 ; Baudelot et al., 2014 ; Singly et Thélot, 1989 ; Darbel, Schnapper, 1969) ou sa genèse (Ruiz, 2013 ; Rouban, 2009 ; Chevallier, 1996). Les agents titulaires sont aussi étudiés sous l'angle de leur rémunération (Duguet et al., 2015 ; Audier et al., 2015 ; Gobillon et al., 2014 ; Bacache-Beauvallet, 2012 ; Pouget, 2005), ou par professions (Divay, 2018 ; Bouzidi et al., 2007 ; Saglio, 2005). Quelques exceptions proposent une analyse portée sur ces agents hors statut par versants de la fonction publique (Peyrin, 2020 ; 2019 ; Biland, 2017 ; Garabige, 2013 ; Desbarats, Kopel ; 2005), ou sur leur vécu dans l'emploi (Bresson, 2016).

C'est à la fois le poids de l'emploi non titulaire dans la fonction publique et le défaut de connaissance sur le sujet qui a alimenté notre curiosité et notre intérêt pour ce sujet, portant les interrogations à l'origine de cette thèse. L'analyse du recours à l'emploi de non-titulaires par les employeurs publics que nous proposons, transforme alors la question usuelle sur la pertinence du statut de fonctionnaire en la question suivante : *Quelle est la place et le rôle des non-titulaires dans la fonction publique* ? La mosaïque de contrats très divers qui constitue les marges de l'emploi dans la fonction publique, encourage à adopter plusieurs angles d'analyse complémentaires. Le premier focus s'intéressera à la variété des statuts d'emploi non titulaires alors que le second portera sur le caractère temporaire des emplois non titulaires. L'enjeu de

cette thèse est alors de nourrir la réflexion sur cette question à travers trois principaux axes de développement. Le premier axe se propose de comprendre et de saisir la catégorie des non-titulaires de la fonction publique dans son ensemble et son évolution sur le long terme. Le second axe soulève la question des modalités et des motifs de recours à ces non titulaires mobilisés par les employeurs publics. C'est alors une perspective « employeur » que nous adoptons et qui nous invite à prendre l'ensemble des formes d'emploi non titulaire à disposition. Le dernier axe de développement alimente la connaissance quant aux publics concernés par ces statuts d'emplois et leur mobilité vers un emploi stable. Dans cette approche par les profils et les parcours individuels, en parallèle de la littérature sur le privé, nous mettons l'accent sur les contrats à caractère temporaire.

Une grille de lecture segmentationniste

Pourquoi et comment les employeurs publics recourent-ils aux non-titulaires ? Cette thèse propose d'articuler le cadre théorique développé par Doeringer et Piore (1971) sur le privé, avec une analyse de la fonction publique pour proposer de premiers éléments de réponse à ce questionnement. D'un point de vue théorique, le processus de *segmentation de la demande de travail* est la conséquence de stratégies de gestion qui amènent à l'existence de marchés internes. Ces marchés internes reposent sur la stabilisation d'une partie de la main-d'œuvre et l'accès à une carrière en interne. Or d'une institution à l'autre, et plus spécifiquement d'une fonction publique à l'autre, les règles de stabilisation et de carrières des corps et cadres d'emplois qui structurent l'existence des marchés internes sont différentes (tant sur les conditions de concours que sur le processus de stabilisation à l'issue de ces concours). Parallèlement autour de chacun de ces marchés internes évolue un ensemble d'agents du marché secondaire ayant les « opportunités d'emplois les plus faiblement payées, les plus instables et les moins attractives » Piore (1978). Si dans le privé, cette segmentation de la demande apparaît principalement en réponse à l'incertitude de la demande (Bentolila, Dolado, 1994 ; Berger, Piore, 1980), cet argument nécessite d'être adapté au secteur que nous étudions. À l'aune de la littérature sur le privé (qu'elle se réfère aux théories de la segmentation ou non), le premier objectif de la thèse est de *fournir des éléments d'explications de cette segmentation de la demande dans les fonctions publiques et de mettre à l'épreuve l'existence de pratiques de gestion différenciées entre fonctionnaires et non titulaires*.

En parallèle de la segmentation de la demande de travail, certains auteurs décrivent une *segmentation de l'offre de travail*. Pour Berger et Piore (1980), il existe également une dualité

des profils d'individus, fruit de phénomènes sociopolitiques extérieurs au marché du travail. Et la segmentation de la demande de travail viendrait s'appuyer sur cette segmentation de l'offre : certains profils d'individus n'ayant pas accès aux marchés internes alors que d'autres sont cantonnés aux emplois du secondaire. Partant de cette perspective, le second objectif de la thèse est alors *d'éprouver l'hypothèse de différenciation des profils d'individus entre emplois secondaires et marchés internes dans la fonction publique.*

Ce double défi nous permet une représentation d'ensemble du comportement des employeurs publics sur le marché du travail. Il permet de penser *l'articulation entre les politiques de gestion de l'emploi mises en œuvre dans les institutions, et l'influence de ces politiques sur le recours aux profils d'agents et leurs mobilités professionnelles.*

Croiser les méthodes

Cette thèse s'inscrit dans une démarche exploratoire en cherchant à mieux cerner un objet mal connu, les marges de l'emploi dans la fonction publique, mais elle propose également une démarche analytique en interrogeant les causalités sous-jacentes. L'association de ces différents niveaux d'analyses nous a conduits à mobiliser une pluralité de méthodes empiriques et de sources. Nous adoptons alors une démarche de méthode mixte, croisant des matériaux quantitatifs et des matériaux qualitatifs.

La majeure partie de cette thèse repose sur l'exploitation de données statistiques à partir de deux sources de données de nature très différentes : *l'enquête Emploi de 1982 à 2018* et *le système d'information sur les agents des services publics (SIASP)*¹ de 2010 à 2018. Ces bases de données nous ont permis de mettre en évidence de nombreux faits stylisés (grâce aux méthodes de statistiques descriptives, modèles logistiques, analyse de correspondances multiples, classification ascendante hiérarchique) sur un phénomène encore mal connu. L'analyse de ces données a aussi été l'occasion de chercher à identifier des causalités à travers l'usage de modèles économétriques (doubles différences, probit avec correction de biais de sélection).

De façon complémentaire, nous avons eu recours à des données qualitatives obtenues à l'appui d'*entretiens semi-directifs auprès d'un établissement universitaire et d'établissements muséaux*. La réalisation des entretiens a fait l'objet d'enquêtes de terrain différentes, à des temporalités différentes. Dans un premier temps, nous nous sommes concentrés sur le cas d'une

¹ L'accès aux données SIASP dans le cadre de ce travail a été réalisé au sein d'environnements sécurisés du Centre d'accès sécurisé aux données – CASD (Réf. 10.34724/CASD).

université qui offre une vision transversale de la gestion de l’emploi aux différents niveaux hiérarchiques de l’organisation. Dans un second temps, en collaboration avec Frédéric Poulard, sociologue, et à l’appui d’un financement de la Maison européenne des Sciences de l’Homme et de la Société², nous avons eu l’opportunité d’interroger des équipes dirigeantes de plusieurs établissements muséaux. Ce terrain d’enquête offre une vision transversale de leur pratique de gestion de l’emploi (et notamment de la gestion des contrats courts) à l’échelle du secteur muséal. Ces matériaux nous permettent d’aborder des questionnements insaisissables à travers l’analyse des bases de données.

À cela s’ajoute l’usage d’une *vaste littérature grise* (rapport annuel, bilans sociaux des ministères et des établissements, rapport de la Cour des comptes) mise en regard avec les autres sources et permettant de réaliser une analyse critique de la catégorie statistique des non-titulaires.

In fine cette thèse mêle les outils théoriques permettant d’avoir un regard critique sur mon objet et une analyse empirique à partir de matériaux originaux. Les analyses et conclusions proposées sont ainsi le fruit d’un dialogue entre théorie et empirie.

De l’entrée « profils d’employeurs » à l’entrée « profils d’agents »

Cette thèse se décompose en trois parties. La première partie, composée de deux chapitres, retrace l’émergence et l’évolution de la catégorie d’emploi des non-titulaires de la fonction publique. Dans le premier chapitre, nous proposons une mise en perspective historique de la catégorie des non-titulaires et une analyse critique des moyens de leur identification dans les données. Depuis quand les non-titulaires existent-ils ? Comment sont-ils identifiés et définis ? Quelles bases de données peut-on mobiliser pour analyser cette catégorie d’emploi ? **Ce chapitre 1** sera l’occasion d’expliciter les choix réalisés quant à la définition de la catégorie statistique que nous mobilisons dans la thèse. Nous proposons également de dresser un état des lieux des données disponibles sur ce sujet et un premier cadrage statistique de notre catégorie d’emploi à l’appui de l’enquête Emploi (1982-2018) et du système d’information sur les agents des services publics (SIASP) (2010-2018). Enfin, nous montrerons les difficultés rencontrées lorsque des comparaisons internationales sont envisagées à l’appui des données ILOSTAT.

² Projet financé par la maison européenne des sciences de l’homme et de la société (MESHS), coordonné par M. Mauchaussée et F.Poulard et soutenu par l’État et le Conseil régional des Hauts-de-France dans le cadre du CPER ISI-MESHS.

Dans le second chapitre, la discussion porte sur l'existence de pratiques différencierées de gestion des non-titulaires et leurs évolutions. Quelles sont les pratiques de gestion de l'emploi non titulaire ? Diffèrent-elles d'une institution publique à l'autre ? Et peut-on entrevoir des changements dans ces modes de gestions au cours de la dernière décennie ? En réponse à ces questions, le **chapitre 2** s'appuie sur la base de données du système d'information sur les agents des services publics (SIASP) pour proposer une typologie des profils de recours à l'emploi non titulaire parmi les établissements de la fonction publique et en donner une lecture dynamique pour la période 2010-2018.

La seconde partie de la thèse, composée de trois chapitres, revient sur les raisons du recours à l'emploi de non-titulaires par les employeurs publics. Le premier chapitre propose d'analyser les registres de justifications mobilisés dans les établissements pour recourir aux non-titulaires. Quelles sont les raisons du recours à l'emploi non titulaire dans la fonction publique ? Sont-elles le strict reflet du cadre juridique ? À partir de l'analyse monographique d'un établissement universitaire français, le **chapitre 3** s'attèle à comprendre la mise en application des motifs d'usage légaux par les équipes dirigeantes. Comment sont réalisés les arbitrages sur la forme d'emploi proposée ? Quelles contraintes sur l'emploi sont imposées aux établissements ? Comment le recours aux contractuels s'articule-t-il à l'usage d'autres emplois non titulaires (tels que la vacation) et aux autres modes de flexibilité de l'emploi (tels que l'externalisation ou les heures complémentaires) ? Le recours aux bases de données existantes s'est vite avéré être une source d'informations limitée sur ces questions. Après avoir réalisé un cadrage statistique à l'appui des rapports publics et des données SIASP, nous avons donc choisi de mener une série d'entretiens semi-directifs afin de mieux cerner les multiples enjeux en cours.

L'université est un lieu de restructurations récurrentes depuis les années 2000 comme en témoignent, entre autres, la loi instaurant l'autonomie des universités (2007), la multiplication des fusions depuis 2009, ou plus récemment la loi pluriannuelle de programmation pour la recherche (2020). Partant de cela, l'objectif du **chapitre 4** est de comprendre : quels sont les effets de ces politiques sur l'emploi ? Et plus particulière quel est l'impact de la fusion des universités sur le recours aux non-titulaires ? Au vu de la littérature sur les fusions des universités et sur les fusions-acquisitions du privé, nous faisons l'hypothèse que les fusions d'universités permettent des économies d'échelle. Ces économies peuvent être réalisées par un éventuel ajustement vers le bas de l'emploi non titulaire pour limiter les dépenses de masse salariale (par exemple en ne gardant qu'un agent pour une mission qui en

comptait deux lorsque deux établissements n'étaient pas fusionnés, les fonctionnaires ne peuvent être licenciés pour raison de fusion). À partir des données SIASP 2010-2019, nous proposons d'évaluer l'effet des fusions d'université sur l'emploi. Face aux difficultés méthodologiques inhérentes au sujet, nous mobilisons deux modélisations différentes (un modèle de doubles différences échelonnées et un modèle de doubles différences avec appariement par score de propension). L'usage de ces deux méthodes sera l'occasion de mettre en discussion les résultats obtenus.

Le dernier chapitre de cette partie se focalise sur le secteur muséal, historiquement le premier secteur encouragé à gérer sa main-d'œuvre de façon autonome (dès les années 1990). Il développe une analyse des pratiques de recours aux contrats courts, articulée à une analyse plus large des politiques de flexibilité de l'emploi. Là où l'étude d'une université française propose une approche monographique d'un établissement, **ce chapitre 5** élargit la focale à l'échelle sectorielle, en se focalisant sur un secteur où les transformations de l'emploi sont bien antérieures au reste du secteur public. À partir d'un premier cadrage statistique (via le SIASP) puis sur la base de données de bilans sociaux et des informations recueillies par entretiens semi-directifs auprès d'équipes dirigeantes, ce chapitre est l'occasion d'effectuer de véritables comparaisons des pratiques de gestion de l'emploi entre différents établissements d'un même secteur.

La dernière partie de la thèse, composée de deux chapitres, porte sur l'analyse des profils d'individus en emploi temporaire dans la fonction publique. Le premier chapitre se propose d'examiner les profils d'agents des marchés primaires et secondaires. Partant de l'hypothèse que les agents stables des trois fonctions publiques forment trois marchés internes, qu'en est-il des profils de ces agents ? Les agents temporaires, partie prenante du marché secondaire, ont-ils des caractéristiques sociodémographiques similaires aux agents stables ? À l'appui de l'enquête Emploi 2013-2018, **ce chapitre 6** se propose de tester empiriquement l'existence de diversités des profils individuels entre les trois fonctions publiques puis de tester l'écart entre les caractéristiques sociodémographiques des fonctionnaires de chaque marché interne et leur volant d'emploi du secondaire via l'utilisation d'un modèle probit avec correction de biais de sélection.

Le dernier chapitre de la thèse s'inscrit dans la continuité du travail précédent sur la caractérisation des profils d'agents. Après avoir identifié les profils d'agents en emploi temporaire dans les trois fonctions publiques, l'enjeu reste de comprendre si ces agents ont une mobilité vers un emploi stable (de la fonction publique ou du secteur privé). Et si oui, quels

sont les agents temporaires qui se stabilisent ? Les profils des agents qui accèdent à un emploi stable sont-ils proches de ceux du secteur dans lequel ils se stabilisent ? Existe-t-il une homophilie des recrutements ou un choix de recherche d'emploi dans l'un ou l'autre secteur ? Le **chapitre 7** sera l'occasion de mettre à l'épreuve ces questionnements par une analyse empirique dans laquelle nous estimons la probabilité de se stabiliser dans le public et dans le privé à partir de l'enquête Emploi 2004-2018.

Apports de la thèse

Dans cette ultime section introductory, nous proposons de dévoiler quelques apports saillants de cette thèse. Nous montrons d'abord que la catégorie des non-titulaires n'est pas nouvelle et s'est développée simultanément à l'essor des agents permanents dès l'après Seconde Guerre mondiale. Cette catégorie d'emplois constitue de longue date une part importante de l'emploi dans la fonction publique et elle croît dans la dernière décennie. En 2018, les non-titulaires de la fonction publique représentent près d'un quart des agents du secteur.

Nous constatons ensuite que leur usage par les employeurs publics se révèle différent d'une institution à l'autre. Ceux-ci y recourent de façon plus ou moins intensive, avec des durées d'emploi et de niveaux de qualifications variables. Partant d'une description des dispositifs juridiques qui encadrent les motifs de recours, nous montrons que les employeurs publics mobilisent des motifs plus larges que le cadre légal pour recourir aux contractuels. Les conditions d'emplois, les statuts d'emplois proposés, et les raisons pour lesquelles ces agents sont mobilisés apparaissent différenciés selon le niveau de qualification recherché par l'employeur. Si le CDD est souvent proposé en vue de tester les catégories C ou de minimiser les coûts pour l'employeur, le CDI apparaît plutôt en réponse à la recherche de compétences spécifiques sur des missions en tensions ou pour contourner les grilles statutaires en proposant des salaires aussi attractifs que dans le secteur privé (plutôt pour des catégories A).

Au-delà du recours aux contractuels, les employeurs publics recourent plus largement à d'autres statuts d'emplois non titulaires comme la vacation. Mais ils mobilisent aussi d'autres formes de flexibilité qui participent à la politique de gestion des ressources humaines des établissements comme l'externalisation. La mobilisation de ces différentes marges de manœuvre sur la gestion des emplois par les établissements doit être mise en regard du contrôle tutélaire sur leurs dépenses en personnel. Les contraintes de masse salariale et de plafond d'emploi imposées par le ministère auprès des établissements publics autonomes sont un enjeu central et pèsent sur les arbitrages réalisés.

Le dernier apport de la thèse décrit les agents concernés par ces statuts d'emplois et leurs mobilités. Si dans les résultats précédents, les marges de l'emploi dans la fonction publique correspondaient à une analyse de la diversité des statuts d'emploi non titulaire et leurs modes de gestion, cet ultime apport propose de restreindre les marges aux emplois temporaires. Nous montrons que les agents permanents des trois fonctions publiques doivent être analysés comme trois marchés internes distincts. Au sein de chacun de ces versants de la fonction publique s'exerce une dualité forte entre profils d'agents en emploi temporaire et profils d'agents stables. Les agents en emploi temporaire ont des traits communs : ce sont souvent des jeunes, des femmes et non ressortissants de l'Union européenne. Enfin, nous soulignons la récurrence des emplois temporaires dans les trajectoires individuelles et mettons en évidence la diversité des profils d'agents temporaires en haut de la file d'attente vers les marchés internes de la fonction publique et du secteur privé.

L'ambition de cette thèse est finalement de faire progresser la connaissance à la fois sur l'évolution de l'emploi non titulaire et les politiques d'emplois mises en œuvre au sein des établissements publics mais aussi sur les profils et les trajectoires des agents non titulaires qui tendent à être de plus en plus nombreux dans la sphère publique.

PARTIE I – LES NON-TITULAIRES DU PUBLIC : EMERGENCE ET DIFFUSION D’UNE CATEGORIE D’EMPLOI

Introduction de la première partie

Chapitre 1 – Saisir les contours de la catégorie statistique des non-titulaires de la fonction publique

Chapitre 2 – Une diversité des modes de gestion de l’emploi non titulaire dans les établissements publics

Conclusion de la première partie

Introduction de la première partie

Proposer une analyse des marges de l'emploi dans la fonction publique nous conduit à placer au premier plan la question de la définition de ces agents composant ces marges. De qui parle-t-on ? Le contexte institutionnel mouvant de la fonction publique depuis le début des années 2000, nous invite à étudier précisément les statuts d'emploi qui coexistent dans ce secteur et leur évolution.

Dans cette première partie, les marges de l'emploi seront analysées. Le premier temps de cette partie (chapitre 1) traite de la définition de la catégorie statistique des non-titulaires de la fonction publique. Après avoir présenté les critères sur lesquels nous nous appuyons pour les identifier, nous offrons un état des lieux des données existantes et décrivons les choix réalisés pour circonscrire notre catégorie statistique. L'exploitation de l'enquête Emploi (1982-2018) et du système d'information sur les agents des services publics (2011-2018) nous permet de mettre en perspective l'évolution de notre catégorie statistique par rapport aux statuts d'emplois dérogeant à la norme du CDI du secteur privé, mais aussi d'émettre une première hypothèse de l'existence de pratiques de gestion de l'emploi différenciées dans les trois fonctions publiques. De façon complémentaire, nous montrons la difficulté de proposer des comparaisons empiriques à l'international compte tenu des différences importantes dans la définition et à la quantification des non-titulaires.

Une fois la catégorie statistique identifiée, c'est l'ampleur du recours à ces non-titulaires qui est au cœur de la discussion. La hausse du recours aux non-titulaires de la fonction publique au cours de la dernière décennie appelle à explorer la diversité des modes de gestion de l'emploi entre fonction publique hospitalière, étatique ou territoriale. Le recours aux non-titulaires est-il similaire d'une fonction publique à l'autre ?

Dans un second temps (chapitre 2), nous montrons que par-delà la gestion différenciée des statuts d'emploi et des qualifications dans les trois fonctions publiques, on a bien une diversité interne à chaque fonction publique, diversité propre au niveau des établissements. Cette gestion différenciée apparaît tant du point de vue de l'intensité du recours, que du niveau de qualification des profils recrutés.

CHAPITRE 1 – SAISIR LES CONTOURS DE LA CATEGORIE STATISTIQUE DES NON-TITULAIRES DE LA FONCTION PUBLIQUE

Introduction

I. Les non-titulaires de la fonction publique

- 1.1. Caractériser les catégories statistiques
- 1.2. Les contours de l'emploi public
- 1.3. Définir les non-titulaires de la fonction publique
- 1.4. Les critères de différenciation sur l'identification de la catégorie statistique des non-titulaires
- 1.5. Les choix opérés

II. Stratégie d'identifications des non-titulaires dans la fonction publique française

- 2.1. Panorama des données françaises disponibles sur l'emploi dans la fonction publique
- 2.2. Cadrage statistique des échantillons retenus

III. Un regard sur les comparaisons internationales

- 3.1. La position de l'emploi public français vis-à-vis de l'international
- 3.2. Comment comparer les non-titulaires du public entre les différents pays ?

Conclusion

Introduction

Peu étudié dans la littérature, le recours aux non-titulaires de la fonction publique n'est pourtant pas un phénomène nouveau. Certains auteurs signalent la présence de ces agents bien avant la reconnaissance de leur statut d'emploi en 1986 (Venezia, 2016 ; Ruiz, 2013 ; Thomas, 1995). C'est à partir de la décennie 1970-1980 que les statisticiens publics ont tenté de les identifier dans les enquêtes (Peyrin, 2020). Pourtant, la part des non-titulaires de la fonction publique reste aujourd'hui encore sous-évaluée. En effet, plusieurs difficultés apparaissent lorsque l'on tente d'appréhender cette catégorie d'emploi. D'abord, on peine à identifier ce secteur et ses contours. Parle-t-on de fonction(s) publique(s) ? De secteur public ? D'emploi public ? Et quelles sont les différences entre ces termes ?

La deuxième difficulté tient au fait que la fonction publique, plus encore que le secteur privé, recourt à une hétérogénéité de contrats. Elle compte dans ses effectifs à la fois des contrats soumis au droit public (CDD, CDI), d'autres soumis au droit privé (contrats aidés), mais aussi des contrats non définis par la loi (vacataires). À cette diversité des formes d'emplois s'ajoute une diversité d'appellation : « non-titulaires », « contractuels », « contrats temporaires ». Quels statuts d'emploi se cachent derrière ces appellations et comment les identifier statistiquement ?

La dernière difficulté pouvant contribuer à expliquer le faible nombre de travaux consacré à ce sujet, pourrait être liée à l'absence de recensement des bases de données. Quelles sont les bases de données existantes sur les non-titulaires de la fonction publique ? Et sur quelle temporalité permettent-elles de les identifier ?

L'objectif de ce chapitre est de répondre à ces questionnements en explicitant les divers arbitrages inhérents aux données disponibles. La première partie de ce chapitre est consacrée à la définition des termes et des critères (juridiques, économiques et sociaux) qui guideront les futurs choix sur la caractérisation des marges de l'emploi dans la fonction publique. Ces marges sont constituées de non-titulaires (contractuels, contrat de droit privé et sans contrat).

La deuxième partie du chapitre décrit les choix réalisés. Nous adopterons un double regard pour saisir les marges de l'emploi dans la fonction publique. Un premier regard sur la diversité des statuts d'emploi non titulaires et les modes de gestions de cette mosaïque d'emplois, permet d'analyser la catégorie générique des non-titulaires. Un second, sur le caractère temporaire des contrats, permet de tenir compte au niveau individuel, des différences

de situations et de trajectoires que connaissent les agents en emploi temporaire relativement aux agents stables. Il s’agira également dans ce cadre, de réaliser un panorama des deux bases de données utilisées tout au long de la thèse (l’enquête Emploi, 1982-2018 et le système d’information sur les agents des services publics, 2011-2018) lesquelles permettent d’examiner ces deux angles d’entrée. Deux principaux résultats ressortent de leur analyse. D’une part, la mobilisation d’une source statistique ou d’une autre implique une quantification différente de la catégorie statistique des non-statutaires, parfois même contradictoire. D’autre part, la diversité interne du recours aux non-titulaires de la fonction publique nous invite à étudier distinctement les trois versants dans la suite de la thèse.

Enfin la dernière partie du chapitre repose sur la comparaison de cette catégorie à l’international à l’appui des bases de données ILOSTAT. Cette partie offre à la fois une analyse de l’emploi public français vis-à-vis de l’international mais aussi, elle revient sur la construction de la définition des agents non titulaires dans chaque pays, lesquels ont une structure de l’emploi public différenciée.

I. Les non-titulaires de la fonction publique : un groupe aux contours flous

Après avoir souligné l’enjeu que constitue la définition d’une catégorie statistique (1.1), nous discuterons de la définition des contours de l’emploi public (1.2) puis de celle de la catégorie des non-titulaires (1.3). Suivant l’élaboration de critères de différenciation possible sur l’identification de la catégorie statistique (1.4), la dernière section a pour objet de revenir sur les choix retenus dans l’économie de la thèse (1.5).

1.1. Identifier les catégories statistiques

Les statistiques sont le produit de règles et de conventions historiques et sociales. Définir les termes et les nomenclatures repose sur un ensemble de normes et de représentations de la société qu’il est possible de quantifier une fois que celles-ci sont établies. Préalablement à la quantification d’un processus, il faut être en mesure de l’identifier. Cette identification est principalement le résultat d’une construction institutionnelle et réglementaire (Desrosières, 2005). Or, c’est par la connaissance du fonctionnement de ces deux mécanismes (institutionnel et réglementaire) qu’il sera ensuite possible de mesurer les informations à partir d’une série d’étapes à réaliser : établir un questionnaire, recueillir les réponses, les coder, élaborer des catégories, etc. (Salais, 2010). Cette série d’étapes repose sur un important investissement cognitif et social (Mouhanna, 2011). Cognitif, parce que cela nécessite la mise en place d’un certain nombre d’indicateurs pour représenter la place des individus dans la société (Salais, 2014). Social, car la mise en œuvre de la codification peut avoir des conséquences directes sur les sources et les catégories utilisées. Pour Alain Desrosières (2008), la quantification donne un reflet du monde, mais elle permet aussi de le transformer. L’articulation entre l’identification de l’information et sa mesure a fait l’objet d’un ensemble de travaux visant à définir les nomenclatures statistiques des catégories socioprofessionnelles (Desrosières, Thévenot, 2002), de la consommation (Boltanski, 1970), ou encore du chômage (Salais et al., 1986).

Malgré ces nombreux travaux, la construction de catégories statistiques est toujours sujette à controverses, par les désaccords sur la définition des processus, et donc nécessairement sur l’élaboration de ces catégories. La question de la mesure du chômage (Gautié, 2002 ; Topalov, 1994), de celle des catégories socioprofessionnelles (Amossé, 2012 ; Burnod, Chenu,

2001) ou de la mesure d'indicateurs de richesse (Jany-Catrice, 2012), est aujourd'hui encore, étudiée et discutée. Plus récemment, c'est la nature de l'emploi indépendant qu'il apparaît difficile à circonscrire : parce qu'elle est mal connue et que la lisibilité de ses frontières est difficilement identifiable, définir la catégorie statistique des indépendants est un travail toujours en cours qui nécessite d'être approfondi (Gros, 2019 ; Gazier et al., 2016).

Le processus de catégorisation du travail et de l'emploi est une notion qui évolue dans le temps et qui requiert une constante adaptation et redéfinition des mutations de la société. Le rapport Gazier (2016) sur la diversité des formes d'emplois illustre ce nécessaire renouvellement des enquêtes statistiques et de la recodification des enjeux, en raison des transformations structurelles du marché du travail (développement du travail indépendant, recours plus élevé aux contrats de très courte durée ...). C'est à partir des réflexions historiques et récentes sur la définition des agents non titulaires de la fonction publique que nous tenterons d'objectiver cette catégorie statistique.

1.2. Les contours de l'emploi public

Une première distinction est nécessaire pour comprendre le périmètre de la catégorie des travailleurs non titulaires de la fonction publique. Il existe d'abord une distinction entre emploi public et fonction publique. L'emploi public englobe les agents publics au sens large et se détermine par une approche comptable, défini par l'Insee comme comptabilisant « *les personnes travaillant à titre principal dans des administrations publiques (administrations, organismes publics et organismes privés financés majoritairement par prélèvements obligatoires)* » (Insee, 2016), c'est par exemple le cas des agents travaillant pour les caisses d'assurance maladie ou pour des entreprises publiques (majoritairement détenues par l'État) telles que EDF, GRDF, SNCF et dont la plupart bénéficient de contrats de travail de droit commun. Le prisme de l'emploi public tel qu'il est défini ici est plus souvent utilisé dans le cadre de comparaisons internationales sur lesquelles nous reviendrons dans la dernière partie de ce chapitre.

De son côté, la fonction publique s'est structurée en partie par l'édification du statut de fonctionnaire et son droit du travail dérogatoire au droit commun : le droit public. Elle regroupe les agents soumis au statut juridique des trois fonctions publiques (fonction publique d'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale), plus précisément, des titulaires du statut de fonctionnaire, des agents dont les contrats de travail dépendent du droit public et d'autres contrats de travail dérogatoires au droit public pour des conditions particulières. Il

existe dans la fonction publique certains contrats soumis du droit privé³, mais ils sont rares. La fonction publique renvoie à une catégorie plus restreinte d'agents, compte tenu de sa juridiction spécifique, ce qui a l'avantage d'être plus facile à identifier que l'emploi public au sens élargi. C'est donc les marges de l'emploi dans la fonction publique plutôt que celles de l'emploi public qui seront analysées.

1.3. Définir les non-titulaires

Au-delà du contour du secteur analysé, une seconde distinction est nécessaire : identifier ce que l'on considère ou non comme appartenant à la catégorie des non-titulaires. Mis en évidence à travers la création du statut de fonctionnaire en 1983, les non-titulaires coexistent pourtant depuis longtemps et bien avant l'édification du statut avec l'emploi titulaire (encadré 1.1). Ils sont en revanche, au milieu du XX^e siècle, encore « *exclus du champ d'application de la majeure partie du droit du travail comme de celui de la fonction publique, ces salariés ne relèvent d'aucun système juridique cohérent [de sorte que] de larges zones d'incertitude subsistent sur l'étendue de leurs droits.* » (Pélissier et al., 2002).

Encadré 1.1 – Rappel historique de l'émergence des non-titulaires de la fonction publique

Un certain nombre d'auteurs attribuent à la période de l'Antiquité, la naissance d'une forme prémoderne de fonction publique (Venezia, 2016 ; Ellul, 1999 ; Thomas 1995) qui reposeraient sur un asservissement des agents à l'empereur. En parallèle, d'autres formes de conventions existent, qui ne sont pas directement identifiées comme des contrats mais qui reposent sur des accords entre administrations et particuliers sur, par exemple, l'exploitation de marchandises ou la gestion des canaux (Venezia, 2016).

Sous l'Ancien Régime, l'administration se structure davantage en recourant à ses propres agents : les officiers, nommés par le roi, disposent d'une rémunération ainsi que de priviléges tels que l'exemption fiscale (Thomas, 1995). À ces officiers s'ajoutent d'autres agents nommés par le roi : les commissaires, désignés pour effectuer des missions ponctuelles ou temporaires.

Le Premier Empire s'appuie sur les organes de l'Ancien Régime pour proposer une première véritable édification de la fonction publique avec la création d'un concours, ou encore la mise en place de règles statutaires applicables aux agents telles que l'appartenance aux corps et aux grades. Bien que seuls les serviteurs de l'administration soient évoqués dans la littérature, il est possible d'émettre l'hypothèse que parallèlement aux pratiques des employeurs privés de cette époque, l'administration ait eu recours à des contrats de louage d'ouvrage ou de service (Didry, 2016) pour lesquels la relation entre employeur et salarié est à durée déterminée.

Longtemps appelés surnuméraires, auxiliaires ou vacataires (Ruiz, 2013), les agents de l'État collaboraient pleinement avec les fonctionnaires publics⁴ du XIX^e siècle. Ils permettaient d'assister les fonctionnaires publics dans les tâches administratives qui leur étaient confiées. Néanmoins, la durée de l'emploi de ces agents étant indifférenciée, les auxiliaires pouvaient être des agents permanents ou temporaires. À la fin du XIX^e siècle, les agents auxiliaires sont qualifiés d'employés (Simonet, 1893) et représentaient la majorité du personnel administratif (Hauriou, 1892).

La fin des années 1800 marque également le fort développement de l'administration et de ses effectifs. On y voit apparaître les premières revendications syndicales (Siwek-Pouydesseau, 2000), une structuration plus importante

³ Parmi les règles applicables qui diffèrent du droit public, celle de la durée du contrat de droit privé est de deux ans renouvelables trois fois, contre trois ans renouvelables deux fois pour les contrats de droit public.

⁴ Ils étaient nommés ainsi, mais n'étaient pas définis juridiquement (Block, 1877).

de la vie administrative et une modernisation du secteur, qui se traduisent notamment par l'apparition des machines à écrire et des téléphones. À la veille de la Première Guerre mondiale, les emplois d'auxiliaires se développent dans le ministère des Postes et Télégraphes en réponse à un besoin de main-d'œuvre. C'est à cette même période – et particulièrement dans ce service – que les femmes entrent progressivement dans l'administration pour pallier la crise des effectifs (Bertinotti, 1985). Sur la période 1890-1892, s'ajoute à l'emploi d'auxiliaire celui de stagiaires. Suite aux nombreuses plaintes des agents quant à la difficulté de tous les titulariser, la décision prise par le Parlement en 1891 de supprimer les emplois auxiliaires est appliquée deux ans après.

Pourtant au lendemain de la Première Guerre mondiale et pour répondre à la baisse des effectifs d'agents fonctionnaires morts au combat, l'auxiliariat croît de façon très importante : entre 1914 et 1921, la part des emplois d'auxiliaires (temporaire ou permanent) augmente de 525% contre 12% pour la part des emplois titulaires (Ruiz, 2013). Après des compressions budgétaires ayant lieu entre 1921 et 1927 impliquant une réduction des effectifs d'auxiliaires (mais également de fonctionnaires), les chiffres de la part du recours aux auxiliaires se stabilisent à près de 8% de ces agents dans les administrations.

Pour Emilien Ruiz (2013), c'est à partir de 1936 – période de forte croissance de l'auxiliariat passant de 8% à près de 26% (cf. *infra*) – que le statut des auxiliaires est réellement questionné lors de la commission consultative sur les questions relatives aux fonctionnaires. La commission confirme que la question de ces emplois a été ignorée et établit un rapport sur cette catégorie de travailleurs dans le but d'entreprendre des mesures quant à leur statut dans le secteur – alors qu'ils sont au service de l'État, ils ne disposent pourtant pas des mêmes droits que les fonctionnaires. Jacques Doublet, auditeur au Conseil d'État, considère trois types de sous-catégories à celle des auxiliaires : ceux qui aident pour des services administratifs sur des besoins temporaires et très spécifiques ; ceux qui sont stagiaires et se préparent à être titularisés dès qu'ils auront obtenu l'âge et la formation requise ; ceux qui occupent des emplois sur des besoins permanents. Or, comme le souligne l'auteur, l'imprécision des chiffres – et plus particulièrement de la troisième catégorie – ne permet pas de mettre en place des mesures concernant ces agents. C'est lors de cette commission que seront pour la première fois distingués les auxiliaires temporaires et permanents. En revanche, aucune mesure ne sera prise à l'issue de cette commission.

À la veille de la Seconde Guerre mondiale, la part des non-titulaires s'élevait à 26 % et serait montée à 40% en 1946 (Ruiz, 2013) mais le choix du périmètre de ces agents non titulaires est complexe et laisse apparaître des parts variables – en témoignent la différence de proportion estimée des non-titulaires dans les travaux de Ruiz (2013), Bodiguel (1999) et Magaud (1974)⁵.

L'après-guerre marque un nouveau tournant dans l'édification du statut de fonctionnaire. Initialement adopté en 1941 sous le régime de Vichy, le statut de fonctionnaire est annulé en 1944 à la Libération. Il finit par être définitivement adopté en 1946. Dans le même temps, les décrets du 22 mai 1945 et du 19 avril 1946 sont publiés et permettent aux auxiliaires d'acquérir de nouveaux droits en matière d'avancement, de mutation, de congés ou de licenciement. En revanche, la protection de l'emploi reste fragile puisqu'un employé auxiliaire de moins de 6 mois peut être révoqué et ne dispose que d'un préavis de 8 jours pour trouver un nouvel emploi. Durant cette même période, l'État met en place de nouvelles politiques de compression visant à réduire de nouveau les effectifs. Les non-titulaires sont les premiers concernés par cette réduction.

C'est seulement à partir des années 60 que leur part augmente de nouveau. Pour autant, ces régimes d'emploi (auxiliaire, vacataire, surnuméraire, non titulaires), parfois avec ou sans contrat, sont édictés avec parcimonie et sans réelles contraintes ou sanctions pour l'employeur « *les conditions d'emploi de ce personnel étaient des conditions d'emploi de fait, sans règle écrite certes, mais aussi, du moins dans la période de démarrage [de l'emploi], sans habitude, fait acquis, sans institutionnalisation ; cette procédure n'était ni limitée à une catégorie de personnel, ni à des conditions d'emploi particulières.* » (Magaud, 1974). De fait, les conditions d'emploi et de travail de ces agents sont souvent réalisées à la discrétion des employeurs.

L'adoption de la loi n°83-634 du 13 juillet 1983⁶, objectivant l'existence du statut de fonctionnaire pour les agents des trois versants de la fonction publique s'effectue sur la même période que le décret 86-83 du 17 janvier 1986 qui acte véritablement la relation d'emploi entre

⁵ En 1945, Magaud (1974), en dénombre près de 300 000 non titulaires et Bodiguel (1999) et Ruiz (2013), près de 400 000 non titulaires. Voir Peyrin (2017) pour l'évolution détaillée du comptage entre 1850 et 1975.

⁶ Cette loi inscrit les dispositions générales portant sur les droits et les obligations du fonctionnaire. Elle est complétée par les titres 2,3 et 4 respectivement la loi n°84-16 du 11 janvier 1984 portant sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'état, la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant sur les dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

les non-titulaires et l’État. On notera qu’ils sont précisément identifiés par « ce qu’ils ne sont pas » : des titulaires.

À l’inverse des salariés travaillant dans le secteur privé et dont les contrats sont régis par le droit commun, les agents de la fonction publique dépendent pour la majorité d’entre eux du droit public. Parmi ces agents de la fonction publique, les fonctionnaires relèvent de la réglementation statutaire de la fonction publique : ils sont titulaires de leur statut. On distingue à leur côté un volant de non titulaires qui se différencie en deux catégories : les contractuels⁷ d’une part, qui regroupent les contrats à durée indéterminée et déterminée de droit public, et d’autre part, des non-titulaires qui font exception à la règle des contrats de droit public. Ces autres non titulaires se composent de vacataires – qui ne sont pas recrutés par l’établissement via un contrat de travail mais par une décision de recrutement –, d’intérimaires – qui sont des salariés d’une agence d’intérim réalisant des missions pour un établissement public –, de services civiques de stagiaires – régis par le code du service national –, de contrats aidés – qui dépendent du droit privé –, de contrats de professionnalisation, d’auxiliaires.

Mal connus et peu étudiés, les non-titulaires de la fonction publique sont toujours difficiles à analyser tant ils présentent une hétérogénéité dans leurs formes et leurs conditions d’emploi⁸. Une liste exhaustive de la diversité de ces emplois est présentée en annexe A.1.1. Les non-titulaires ne disposent pas uniformément des mêmes conditions d’emploi et de travail : les contractuels et les vacataires dont l’usage a lieu uniquement dans la fonction publique, sont tous deux considérés comme non titulaires de la fonction publique. Néanmoins, si les contractuels sont régis par le droit public et ont des dispositions applicables aux agents contractuels de la fonction publique telles que les congés payés, les cotisations retraite ou les cotisations chômage, aucun texte officiel ne définit la forme d’emploi des vacataires ni les dispositions qui leur sont applicables. Une différence entre ces deux formes d’emploi existe : le recrutement d’un agent contractuel s’effectue dans le cadre d’un emploi principal⁹ – pour une

⁷ Le terme de contractuel a fait son apparition dans la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, ces contractuels étaient auparavant qualifiés de non titulaires, c’est-à-dire hors de la norme d’emploi. Ce changement dans la loi a permis de qualifier véritablement ces agents, non plus par rapport à « ce qu’ils ne sont pas », mais relativement à ce qu’ils sont, des agents en contrat de la fonction publique. Depuis la mise en place de cette loi, le terme de non-titulaire a été modifié par contractuel dans le décret n° 86-83 du 17 janvier 1986.

⁸ Les dispositions applicables aux agents sous contrat de droit public et de droit privé sont différentes : le calcul de la retraite, le régime de cotisation, la durée des contrats, la compétence juridictionnelle (tribunal administratif pour les agents soumis au droit public, prud’homme pour les agents soumis au droit privé), le temps partiel de droit pour les agents publics.

⁹ Dans le cas où le CDD est un temps partiel, il pourra s’agir d’un emploi secondaire permettant à l’agent de bénéficier d’un revenu proche d’un emploi à temps plein.

mission à plus ou moins long terme – tandis que pour une vacation, il s’agira plutôt d’un emploi secondaire et donc nécessairement d’un complément de revenu¹⁰.

Une double réflexion a été entreprise autour de la catégorie statistique analysée. D’abord, on l’a dit, celle de restreindre l’analyse aux agents travaillant dans la fonction publique, plus simple à identifier que l’emploi public – dont on peine par ailleurs à identifier clairement les contours. Ensuite, d’approfondir l’identification de la catégorie des non-titulaires tant la composition des statuts et des formes d’emploi y est hétérogène. C’est par le biais de trois aspects (juridique, économique et social) que nous poursuivrons l’analyse des frontières de notre catégorie des non-titulaires.

1.4. Les critères de différenciation sur l’identification de la catégorie statistique des non-titulaires

Le premier aspect que nous examinerons est l’aspect juridique et plus particulièrement le droit du travail régissant les formes d’emplois : qui considère-t-on comme un travailleur non titulaire de la fonction publique ? La distinction préalable à cela est la question du statut de fonctionnaire. Légalement, les non-titulaires se différencient des fonctionnaires par leur absence de statut. Cette différence permet, dans un premier temps, d’opposer non-titulaires et titulaires. Dans un second temps, une autre distinction doit être établie au sein des non-titulaires puisqu’ils disposent d’un cadre juridique hétérogène. Les non-titulaires se composent, entre autres, de contrat de droit privé ayant la particularité d’être à durée déterminée telle que c’est le cas des contrats aidés, et de sans contrats comme c’est le cas des vacations. Mais aussi de contractuels de la fonction publique qui regroupent les agents en contrat à durée déterminée et indéterminée (CDD et CDI de droit public). C’est cette diversité de l’emploi non titulaire que nous étudierons comme alternative à l’emploi titulaire. Parmi ces non-titulaires, le CDI¹¹ est le seul contrat pour lequel la durée de la relation avec l’employeur est indéterminée (loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005). De façon complémentaire et lorsque cela est possible, nous ferons un focus sur les emplois temporaires (non-titulaires hors CDI donc). En effet, et du point de vue

¹⁰ Les vacations correspondent à un nombre d’heure limité impliquant que les salariés à temps plein peuvent également faire des vacations.

¹¹ Le cas du CDI est un peu particulier : il existe, contrairement aux autres contrats, depuis 2005. Et malgré qu’il s’agisse d’un contrat dont la durée est indéterminée, ils ne disposent pas des mêmes garanties que les fonctionnaires, en termes de rémunération ou d’évolution de carrières. Pour autant les garanties du contrat en CDI sont elles aussi différentes des garanties d’un CDD en termes d’évolution de carrière ou de rémunération.

de l’individu, la négociation des agents en emploi temporaire quant à leur rémunération, leur carrière ou leur condition de travail est différente, puisqu’en raison de la nature de leur contrat, ils ont vocation à ne pas être pérennisés dans l’établissement.

Le second aspect, économique, permettrait de compléter davantage la réflexion sur les choix lors de l’analyse statistique. L’estimation du poids de la législation protectrice de l’emploi (LPE) est un indicateur très souvent utilisé comme signal de flexibilité du marché du travail dans les comparaisons internationales. Ce type d’indicateur, utilisé plutôt pour le secteur privé et estimé par l’OCDE, apparaît comme une série d’indices permettant de quantifier l’ampleur des protections/constraintes associées à différentes formes de contrats. Ils sont fondés sur la quantification de différents éléments tels que les indemnités de licenciement ou la durée des préavis. Il existe ainsi une évaluation, sous la forme d’une notation, des lois relatives au licenciement. En France, celles-ci sont considérées comme rigoureuses en comparaison avec d’autres pays européens, pour les salariés en CDI (OCDE, 2013 ; Blanchard, Tirole, 2003). Si l’on fait un parallèle avec la fonction publique, il est très compliqué et donc très rare de licencier un fonctionnaire. L’indice de protection de l’emploi serait ici vraisemblablement bien supérieur encore à celui des CDI. Parmi les non-titulaires, cette logique invite également à distinguer les CDI des autres types de contrats. Les CDD de droit public qui, par définition, n’ont pas de contrat pour une durée illimitée peuvent alors être considérés comme un moyen de contourner la LPE. De la même façon, les autres contrats de non titulaires (contrat aidé, de professionnalisation, vacation…), par leur durée déterminée, peuvent également être considérés comme un moyen d’éviter un cadre légal jugé trop lourd sur les fins de contrats.

Un dernier aspect est tout à fait essentiel dans la définition de cette catégorie : il s’agit de l’aspect social, et plus particulièrement du lien entre travailleur non titulaire et travailleur précaire. Cette distinction entre travailleurs non titulaires et travailleurs précaires est indispensable puisqu’on a vu apparaître au sein même des contrats dits « atypiques » une réelle diversité dans les conditions d’emploi et de travail : peut-on considérer qu’un enseignant fonctionnaire de l’Éducation nationale qui dispense des vacations à l’université est précaire ? Qu’un médecin intérimaire qui exerce à l’hôpital et « surrémunéré » (Véran, 2013) est précaire ? Pour un ensemble de travailleurs, l’expérience du contrat temporaire s’accompagne souvent d’une forme de précarité – en témoigne la mise en place de différentes lois de « déprécarisation » des contractuels¹² de la fonction publique restituées dans l’encadré 1.2.

¹² Le terme « déprécarisation » est un verbatim retrouvé dans plusieurs textes de l’Assemblée nationale. Ces lois ciblent uniquement les agents contractuels (et plus spécifiquement les CDD de droit public).

Cette précarité tient à l’insécurité de l’emploi (Sauze, 2006 ; Fourcade, 1992), aux conditions de travail (Rouxel, 2009), et aux salaires dégradés (Caroli, Gautié, 2008 ; Paugam, 2007).

Encadré 1.2 – Lois de « déprécarisation » des contractuels de la fonction publique

Les différents plans de titularisation, Le Pors (loi n°83-635 du 13 juillet 1983), Perben (loi n°96-1093 du 16 décembre 1996) et Sapin (loi n°2001-2 du 3 janvier 2001) ont eu pour principal objectif de diminuer le recours aux contractuels dans la fonction publique par la mise en place de dispositifs permettant de titulariser massivement ces agents. Pour autant, ces plans ont affiché des résultats en demi-teinte notamment du fait de leur champ d’application restreint aux catégories d’agents identifiés comme « fragiles » (Peyrin, 2017). Le dispositif de titularisation de la loi Le Pors privilégiait par exemple les agents en catégories C et D. Pour la loi Perben, le dispositif s’appliquait différemment entre les fonctions publiques : il visait à proposer la titularisation à toutes les catégories dans la fonction territoriale, uniquement aux catégories C dans la fonction publique d’État et aux catégories B et C dans la fonction publique hospitalière. La loi Sapin de 2001 relative à « la résorption de l’emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu’au temps de travail dans la fonction publique territoriale » propose un dispositif ouvert à toutes les catégories, mais dont les modalités d’accès sont réservées aux agents ayant une ancienneté d’au moins trois ans sur huit ans et un niveau de diplôme minimum pour accéder au poste.

À partir de 2005, la création du CDI de droit public (loi n°2005-843 du 26 juillet 2005) permet une alternative à la titularisation, en vue de déprécier les agents. Cette possibilité de cédérisation reste exclusivement réservée aux agents en CDD depuis au moins six années. Dès 2012, l’utilisation du CDI s’élargit et est soutenue par l’introduction de la loi Sauvadet (loi n°2012-347 du 12 mars 2012) dans le cadre de recrutement direct. En effet, si le CDI était en 2005 une exception proposée aux agents justifiant d’une ancienneté suffisante, il est désormais possible de proposer ce contrat dès l’embauche de l’agent. Le titre I de la loi Sauvadet intitulé « dispositions relatives à la lutte contre la précarité dans la fonction publique (articles 1 à 32) » souligne la volonté de l’État de résorber la précarité à travers la cédérisation mais aussi à travers la titularisation des agents sous certaines conditions d’ancienneté et de niveau de diplôme. Dans la continuité des lois précédentes, la loi de transformation de la fonction publique de 2019 (loi 2019-828 du 6 août 2019) assouplit encore les règles de recrutement pour les CDI pouvant être mis en œuvre dorénavant dans le cadre de CDI de projet. Bien que ces lois aient eu pour principal objectif de déprécier, elles permettent dans le même temps d’élargir le recrutement de non-titulaires pour lequel le CDI est rarement le statut d’emploi proposé à l’agent lors de l’embauche. La loi de 2019 a par exemple élargi le recrutement pour les catégories A, B et C en CDD ou CDI sur des emplois permanents – avant cette loi, seules les catégories A avaient cette possibilité. Elle ouvre également la voie à des recrutements en contrat de projet qui ne sont au terme de celui-ci, ni cédésables, ni titularisables.

Les contrats atypiques peuvent aussi représenter, pour d’autres agents, un effet d’aubaine : c’est le cas des vacations, qui peuvent être perçues comme un complément de revenu, mais aussi de l’intérim (et notamment de l’intérim médical) qui permet aux agents d’avoir des salaires plus élevés que les praticiens hospitaliers en interne et d’adapter plus facilement leurs horaires de travail (Pierru, 2015). Enfin, pour certains contractuels en CDD ou en CDI, et notamment pour ceux ayant une expérience de travail dans le privé, être titularisé revient à une baisse du salaire relative à celui proposé sous contrat, puisqu’il peut, dans une certaine mesure, être supérieur à la grille salariale des fonctionnaires à qualification équivalente. La précarité doit alors être rediscutée plus largement au-delà des statuts d’emplois. Elle nécessite d’avoir un

regard sur les revenus individuels et des ménages qui est hors de notre portée. C'est pour cette raison que « l'emploi précaire » n'est jamais évoqué dans la thèse. Tous ces critères ont fait l'objet de réflexion lors de l'exploitation et de l'analyse des différentes bases de données.

1.5. Les choix opérés

Le premier arbitrage porte sur l'intégration du contrat à durée indéterminée et est fondé sur les arguments à la fois juridique et économique. D'un point de vue juridique, on l'a dit, en dehors du statut de fonctionnaire, les employeurs recourent à une palette d'agents hors statut pour répondre aux missions de services publics. Cette palette inclut les CDI qui sont soumis, comme les CDD, au droit public. D'un point de vue économique, c'est la palette complète des statuts d'emplois non titulaires qui est intéressante pour comprendre les alternatives au statut de fonctionnaire qui sont à disposition des directions administratives. On dessine alors la mosaïque des formes de mobilisations de l'emploi possible pour ces entités. Une partie de la thèse (la dernière partie) ne se situe pas dans l'optique employeur mais dans celle du salarié. On étudie alors les profils d'agents et leurs trajectoires. En effet, aux vues du nombre de travaux sur l'emploi privé qui montre qu'être en emploi temporaire n'implique pas les mêmes conséquences en termes de situations et trajectoires individuelles que les salariés en CDI, il nous est apparu nécessaire d'isoler les contrats à durée limitée de ceux en CDI.

Le second choix consiste en un arbitrage sur les contrats qui composeront la catégorie des non-titulaires. Conserve-t-on alors uniquement les contractuels qui dépendent du droit public, ou plus largement les agents dépendant du droit commun ? Intègre-t-on les contrats aidés, qui sont des contrats couverts par le droit privé ? Nous faisons ici le choix de garder également les autres types d'emplois (qui dépendent du droit commun, et ceux qui ne sont pas soumis au droit du travail) puisqu'ils participent de la même façon que les agents de droit public à la réalisation du service public de l'établissement (ils sont tout de même minoritaires). Dès lors que l'on s'intéresse à l'emploi non titulaire : peut-on considérer un vacataire pour lequel la vacation permet un complément de revenu¹³ comme un agent non titulaire de la fonction publique ? Afin d'éviter de prendre en compte les effets de compléments de revenu¹⁴ pouvant influencer les futures analyses, nous nous intéresserons uniquement à l'emploi principal des

¹³ C'est-à-dire, que l'agent réalise une mission pour un établissement public mais que son emploi principal peut être dans le secteur public ou dans le secteur privé.

¹⁴ Il serait par ailleurs intéressant de regarder les profils d'agents et les raisons pour lesquels ils occupent d'autres emplois, néanmoins, ils sont encore mal renseignés dans les enquêtes.

agents. Les vacataires particulièrement exposés à cette situation sont inclus lorsque la vacation correspond à l’emploi principal — c’est le cas notamment des étudiants vacataires par exemple.

On l’a dit, notre analyse ne porte que sur les statuts d’emplois non titulaires, nous n’étudierons pas ici la dimension précaire ou non des emplois.

Ainsi, nous associons deux niveaux d’analyse. Dans notre premier niveau d’analyse focalisé sur les pratiques d’employeur, la catégorie des agents non titulaires correspond à l’ensemble des agents hors statut regroupant à la fois les agents contractuels (CDD, CDI), les autres agents soumis au droit privé (contrat aidés, contrat d’apprentissage et de professionnalisation), et ceux sans contrat (vacation, service civique). Et, dans notre second niveau d’analyse, plutôt porté sur l’individu, nous nous focaliserons sur les agents temporaires de la fonction publique, comme l’ensemble des non-titulaires hors CDI.

II. Stratégie d’identification des non-titulaires dans la fonction publique française

Après avoir réalisé un état des lieux des données permettant d’analyser les statuts d’emplois de la fonction publique (2.1), un cadrage statistique est présenté à partir des deux bases de données choisies – l’enquête Emploi et le système d’information sur les agents des services publics (SIASP) – dont nous proposons la comparaison à partir de la catégorie statistique étudiée (2.2).

2.1. Panorama des données françaises disponibles sur l’emploi dans la fonction publique

Si aujourd’hui les travaux sur l’emploi dans la fonction publique font défaut, c’est aussi parce que les données disponibles à ce sujet sont relativement récentes. C’est par exemple le cas de l’enquête Emploi qui différencie les trois fonctions publiques à partir 2003 et en permet la comparaison, ou encore du système d’information sur les agents des services publics (SIASP), disponible depuis 2010. L’ensemble des bases de données sur l’emploi dans la fonction publique est détaillé dans le tableau 1.1 et présente les informations disponibles sur le recensement de l’emploi et sur les statuts d’emploi des agents publics.

Tableau 1.1 – Les types de données disponibles sur l’emploi dans la fonction publique

Types de données	Bases de données	Méthode	Champ couvert par la fonction publique	Informations sur les contrats
Enquêtes statistiques	Enquête emploi 1982-2018 (EE, Insee).	Enquête par questionnaire, échantillonnage de la population.	Trois fonctions publiques. Si on s’intéresse à l’emploi public, distinction possible entre fonction publique et entreprises publiques	Distinction entre les contrats via le croisement de plusieurs variables (fonctionnaire, CDI, CDD, etc.)
	Enquête condition de travail 2019-2016-2013 (CT, DARES, DRESS, DGAFP)			Informations sur tous les contrats de travail de droit public et de droit privé mais pas de distinctions entre CDI et fonctionnaires
Fichiers administratifs issus de procédures de déclaration des salariés par les employeurs.	Système d’information sur les agents des services publics 2010-2019 (SIASP, Insee)	Recensement des données administratives remontées par les établissements.	Trois fonctions publiques	Informations sur tous les contrats de travail de droit public et de droit privé mais pas de distinctions entre CDI et CDD.
	Déclaration annuelle de données sociales unifiées (DADS-U/DSN, Insee). Données provenant des SIASP et intégrées à la DSN en 2010. Elle est devenue la base tous salariés (BTS) (1993-2019)		Trois fonctions publiques. Si on s’intéresse à l’emploi public, distinction possible entre fonction publique et entreprises publiques	Informations sur tous les contrats de travail de droit public et de droit privé mais pas de distinctions entre CDI et fonctionnaires.
	Panel tous salariés (Insee). (1976-2019)		Trois fonctions publiques. Si on s’intéresse à l’emploi public, distinction possible entre fonction publique et entreprises publiques.	Informations sur tous les contrats de travail de droit public et de droit privé mais pas de distinctions entre CDI et fonctionnaires pour la FPH et la FPT. Pas de distinction entre CDD et CDI pour la FPE (variable différente).
Fichiers administratifs issus des organisations	Université, musées, collectivités, hôpitaux, etc.	Données récoltées en interne par les organisations.	Indéterminé	Indéterminé
Fichiers administratifs issus de la comptabilité nationale ou associée	Système de comptabilité nationale (SCN, OCDE) qui permet d’établir des comparaisons entre pays.	Regroupement des fichiers des comptes nationaux de différents pays sur l’emploi public	Trois fonctions publiques et entreprises publiques (pas de distinction réalisée entre catégories)	Distinction entre fonctionnaires et autres contrats dans les administrations publiques. Regroupement de la catégorie des autres contrats floue dans les données

Le tableau 1.1 permet de constater l'hétérogénéité de recensement des statuts d'emploi dans les bases de données (certaines bases de données distinguent les variétés de non titulaires, d'autres non). Cette hétérogénéité peut d'abord provenir de la mise en place de nomenclatures différentes dans les bases de données. Elle peut aussi se produire pour deux autres raisons : la différence entre les enquêtes directes et les enquêtes administratives, ou l'interprétation des données par les enquêteurs et les enquêtés.

La première raison est qu'il existe deux principaux dispositifs permettant de mesurer une information : les enquêtes par sondage et les enquêtes administratives. Ces méthodes de récolte de données peuvent paraître similaires puisqu'il est possible de retrouver des variables identiques dans les sources (type d'emploi, type d'employeur, nombre de salariés dans l'établissement...), pourtant elles répondent à des approches différentes. Si les registres administratifs sont un outil de décision dans la gestion des administrations ou dans la mise en place de politiques publiques, les enquêtes par sondage sont plutôt mobilisées pour comprendre le fonctionnement de la société (Desrosières, 2005). Les registres administratifs tirent leur avantage de leurs coûts, ils sont en effet obligatoires auprès des administrations et des entreprises, limitant ainsi les dépenses dans la mise en place du dispositif. En revanche, l'enquête directe, plus onéreuse, permet de saisir davantage des phénomènes nouveau, difficile à illustrer par l'analyse d'enquêtes administratives. Ces différences entre les deux types d'approches peuvent se retrouver lors de la construction de la base de données.

La seconde raison porte sur l'interprétation d'un certain nombre de situations par les enquêteurs, et notamment lors des enquêtes par questionnaires. Ces interprétations sont illustrées dans le travail de Rémy Caveng (2012), qui indique que les enquêteurs INSEE travaillant sur l'enquête Emploi, procèdent parfois par déduction sur des situations qu'ils jugent eux-mêmes logiques : « *De façon plus générale, confrontés à des situations qu'ils jugent évidentes, les enquêteurs privilégient ce qui « va de soi ». Ce principe les amène à coder des réponses sans forcément poser les questions.* » Ces pratiques d'interprétation peuvent différer d'un enquêteur à l'autre et contribuer à une forme de standardisation trompeuse des catégories statistiques. Elles peuvent également conduire à interpréter les résultats de questions qui n'ont jamais été posées.

Par ailleurs, ces interprétations par les codeurs peuvent aussi éviter de prendre en compte des erreurs de déclaration par les enquêtés. Alain Desrosières et Laurent Thévenot (2002) prennent l'exemple d'une enquêtée se déclarant pharmacienne et ayant le « BEPC » : constatant l'incohérence du diplôme et de la profession ainsi que les autres informations disponibles, la codeuse en conclut que cette enquêtée était la compagne d'un pharmacien dont elle était

employée dans la pharmacie. La modification a permis de ne pas intégrer cette enquêtée dans la profession des pharmaciens et de limiter les biais liés aux erreurs de catégorisation des agents.

La connaissance de ces deux types de registres nous amène à prendre des précautions dans l'utilisation de chaque base de données. Nous faisons le choix de nous intéresser à deux bases complémentaires l'enquête Emploi (2.2.1) et le système d'information sur les agents des services publics (2.2.2), la première déclarative, et la seconde administrative.

2.1.1. L'enquête Emploi : analyse des agents en emploi temporaire

Notre choix entre les différents registres déclaratifs s'est porté sur l'enquête Emploi. D'abord, parce que celle-ci est réalisée chaque année, contrairement à l'enquête Conditions de travail qui est réalisée tous les sept ans. De plus, l'enquête Conditions de travail prend en considération des variables relatives à l'organisation du travail, aux contraintes physiques et psychologiques ou à l'environnement des individus, tandis que l'enquête Emploi est davantage axée sur les caractéristiques individuelles et d'emplois. Bien que l'enquête Conditions de travail soit intéressante à analyser sous l'angle des conditions de travail des agents temporaires de la fonction publique, ce sont plutôt les formes de ces emplois que nous interrogerons.

Pour circonscrire la catégorie statistique des emplois temporaires de la fonction publique de l'enquête Emploi, nous avons d'abord fait le choix de retenir la profession principale de l'agent, afin d'éviter la possibilité que l'emploi temporaire qu'il pourvoit soit dans le cadre d'un complément de revenu comme cela peut être le cas pour les vacations ou l'intérim. Ce premier choix n'est évidemment pas sans conséquence puisque la dimension individuelle des agents qui cumulent des contrats temporaires à temps partiel, ou des contrats de très courtes durées est potentiellement mal représentée dans la catégorie statistique, et il n'est pas possible de rendre compte individuellement de ces pluriactivités (Gros, 2019). Cette limite peut néanmoins être nuancée en raison du nombre important de données manquantes des variables de second, troisième emploi et plus dans l'enquête Emploi¹⁵. Nous avons également retenu uniquement les agents travaillant dans les trois fonctions publiques (fonction publique d'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale)¹⁶ puisqu'ils sont relativement bien identifiés dans

¹⁵ Julien Gros (2019) déplore la prise en compte partielle de cette pluriactivité au profit de la prise en compte de la profession principale, qui implique de fait, une forme de biais chez les chercheurs qui regardent l'individu par son seul emploi, et non pas par ses emplois.

¹⁶ Pour cela nous avons utilisé la variable indiquant « le caractère public ou privé de l'établissement » de l'enquête Emploi.

l'enquête Emploi. Par ailleurs, d'anciens établissements nationalisés ont désormais des contrats majoritairement de droit privé dans leurs effectifs (exemple de la Poste, la SNCF, EDF) et très rarement des fonctionnaires – ce qui contraste avec la structure de la main-d'œuvre des trois fonctions publiques qui se composent majoritairement de contrat de droit public. De fait, nous avons fait le choix d'exclure les données relevant d'entreprises publiques.

À mesure que l'on s'éloigne de la norme d'emploi, quantifier les catégories d'emploi s'impose comme une difficulté en raison de la pluralité de contrats qui existe. Pour déterminer ce qui relève des non-titulaires de la fonction publique, de ce qui relève plus spécifiquement des agents en contrat temporaire, nous avons fait la distinction entre quatre groupes d'agents : les agents titulaires, les CDI de droit public, les CDD de droit public et les autres types de contrats pouvant regrouper des auxiliaires, des vacataires, des stagiaires, des contrats aidés, ou des services civiques. Nous définirons les contrats temporaires de l'enquête Emploi de la façon suivante : il s'agit d'agents en CDD de droit public ou détenant un autre type de contrat qui sont considérés comme emploi temporaire. Autrement dit, il s'agit de la catégorie statistique des non-titulaires, hors CDI.

On peut toutefois souligner qu'il existe d'autres agents en emploi temporaire et travaillant dans la fonction publique via l'intérim ou à l'externalisation (c'est le cas du nettoyage, de l'entretien, de la sécurité, etc.). Ces agents sont certes sous contrat privé, mais travaillent pourtant dans des établissements publics et ne seront pas recensés comme tels. Ils seront systématiquement comptabilisés comme salariés de l'entreprise dans laquelle leur contrat de travail a été signé.

2.1.2. Le SIASP : analyse des agents non titulaires

Avant la création en 2009 du système d'information sur les agents des services publics (SIASP) regroupant les informations de trois fonctions publiques, il était nécessaire de regrouper plusieurs sources de données : le fichier général de l'État (FGE) pour la fonction publique d'État, le fichier portant sur les collectivités territoriales (COLTER) pour la fonction publique territoriale, et les statistiques annuelles des établissements de santé (SAE), des établissements d'hébergement pour personnes âgées (EHPA), et du personnel non médical des établissements publics (SPE) pour la fonction publique hospitalière. L'ensemble de ces données présentait des anomalies de renseignements – notamment un grand nombre de données manquantes– dû principalement à son aspect déclaratif.

Depuis 2009, la base de données SIASP permet de regrouper ces informations sur les trois fonctions publiques et se divise en trois champs : les individus, les établissements, et les postes. En comparaison de l'enquête Emploi, les données sur les individus proposent peu de variables. Les données des établissements sont aussi limitées en nombre de variables à analyser et ne donnent que peu d'informations sur la composition de la main-d'œuvre. C'est en tenant compte de ces deux éléments que nous avons fait le choix d'analyser les données sur les postes. Précisons que la complétude des données a changé depuis 2009, elle repose sur les déclarations URSSAF et les fichiers mensuels de paie de l'Etat pour la FPE ainsi que sur les déclarations annuelles des données sociales pour la FPH et la FPT. Ce nouveau système d'information permet alors une meilleure comptabilisation des emplois que l'enquête Emploi. Le SIASP Postes permet d'identifier les postes qui composent les établissements et donne des informations sur l'agent qui le pourvoit (âge, sexe, contrat de travail, durée du contrat, catégorie hiérarchique, temps de travail, salaire, etc.). À l'inverse de ce qui est préconisé dans les rapports annuels sur l'état de la fonction publique, à savoir de prendre uniquement les postes dits « non annexes », nous avons fait le choix de garder également les postes « annexes¹⁷ » qui sont des fragments d'emploi et qui apparaissent intéressant dans le cadre d'une analyse portant sur les non-titulaires de la fonction publique. De plus, retenir une date fixe dans l'analyse des données implique de sous-estimer la part des agents non titulaires (Peyrin, 2020). Pour cette raison nous avons retenu la situation principale¹⁸ sur la dernière période du poste de chaque année. Une première limite de cette source est que si elle distingue les contrats aidés, les internes en médecine et les parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (PACTE), elle ne permet pas de différencier les agents en CDI, en CDD, ou en vacation. Même si la distinction des formes d'emplois est regrettable, et serait utile pour distinguer précisément les alternatives au statut choisies par l'employeur, c'est la catégorie générique des non-titulaires que nous analysons. Une seconde limite est que de la même façon que l'enquête Emploi, l'existence éventuelle d'un cumul d'emploi n'est pas renseignée dans les données. Par conséquent, seul l'emploi principal est retenu ici. Une troisième limite est que les bases de données disponibles sur l'emploi public prennent en compte uniquement l'emploi rémunéré par les employeurs publics. Pourtant, on sait que depuis plusieurs années, ces employeurs publics ont tendance à avoir un recours plus important à l'externalisation de

¹⁷ Un poste est annexe si la rémunération annuelle nette est inférieure à 3 SMIC mensuels ou si la durée annuelle d'emploi ne dépasse pas 30 jours et 120 heures et 1,5 heure par jour.

¹⁸ Il peut s'agir d'un agent sur un poste annexe ou non annexe. Poste annexe ne signifie pas un emploi secondaire.

certaines activités, mais cette externalisation n'est jamais prise en compte dans les données¹⁹ (Gazier, 2016).

2.2. Cadrage statistique des échantillons retenus

Après avoir distingué les deux bases de données utilisées dans la thèse, il convient d'établir un portrait statistique permettant de pointer les similitudes et les différences entre nos deux bases. Ce premier portrait statistique permet également de poser les premiers jalons de ce qui va être analysé tout au long de la thèse, du point de vue « employeur » (2.3.1), et du point de vue « individu » (2.3.2).

2.2.1. *Du point de vue des organisations employeuses*

La distinction des trois fonctions publiques est réalisée dans l'enquête Emploi à partir de 2003. Avant cette date, les trois fonctions publiques étaient répertoriées en deux catégories : d'une part l'État et, d'autre part les collectivités locales, hôpitaux publics, HLM. Dans le SIASP, la distinction des trois fonctions publiques est possible depuis 2010 puisqu'elles étaient avant ça identifiables – sans pour autant pouvoir réellement les comparer – par le biais de cinq bases de données différentes (cf. *supra*).

Le tableau 1.2 illustre la part des agents non titulaires des trois fonctions publiques par bases de données en 2018. Les statistiques descriptives sont différentes par construction (en lien avec les éléments énoncés précédemment) mais permettent de dresser un panorama sur la composition de la main-d'œuvre dans les trois fonctions publiques.

¹⁹ Hors registre administratif, l'enquête COI (changements organisationnels et informatisation) de 2006 pose clairement la question de l'externalisation dans le questionnaire mais n'intègre pas le champ de la fonction publique.

Tableau 1.2 – Décomposition des formes d’emplois par fonctions publiques et par sources en 2018

	FPE		FPH		FPT		Total	
	EE	SIASP	EE	SIASP	EE	SIASP	EE	SIASP ²⁰
Fonctionnaire, élèves fonctionnaires, militaires	82,3%	62,84%	73,9%	64,53%	72,4%	61,35%	77,12%	63,78%
Contrat à durée indéterminée	4,8%	29,03%	7,8%	25,15%	7,3%	33,38%	6,22%	29,86%
Contrat à durée déterminée, ouvriers d'état, assistantes maternelles et vacataires	11,4%		17,0%		17,7%		14,68%	
Part des agents contractuels	16,2%	29,03%	24,8%	25,15%	25%	33,38%	20,9%	31,00%
Part des autres contrats	1,6%	7,23%	1,2%	10,16%	2,6%	3,33%	1,93%	6,36%
Part des agents en contrat temporaire	13,00%		18,2%		20,3%		16,66%	
Part des agents non titulaires	17,7%	36,26%	26,1%	35,31%	27,6%	36,71%	22,88%	36,22%
Nombre d’observations	3 064	2 542 905	1 125	1 411 999	2 540	2 480 997	6 729	6 435 901

Note : Les élus et collaborateurs de cabinet ne sont pas spécifiés dans l’enquête Emploi. Nous les avons catégorisés dans « les autres contrats » pour les SIASP.

Lecture : Dans le SIASP, 31,00% des agents du public sont en CDI, CDD, ouvriers d'état, vacataire ou assistante maternelle que nous appellerons catégorie des « contractuels²¹ ».

Champs : emplois principaux des trois fonctions publiques.

Source : enquête Emploi (données pondérées), SIASP, 2018.

Les chiffres de l’enquête Emploi et ceux des SIASP révèlent des résultats différents. De façon transversale aux deux enquêtes, la part des fonctionnaires est toujours plus élevée dans l’enquête Emploi que dans le SIASP. Dans l’enquête Emploi, la fonction publique d’État conserve une part très importante de titulaires en 2018 (82%) et la fonction publique territoriale compte le moins de fonctionnaires (72%). Dans le SIASP, la fonction publique hospitalière regroupe une part plus élevée de fonctionnaires (65%), celle-ci étant plus faible dans la fonction publique territoriale (61%). Cette différence de résultat entre les deux bases s’explique en fait par l’intégration d’une partie des contrats n’étant plus en emploi le 31 décembre. En effet, dans l’analyse des statistiques du SIASP à date fixe (31/12), la fonction publique d’État détient le

²⁰ À date fixe (31/12/2018), la part des non titulaires dans le SIASP est plus faible, à hauteur de 22,92%. Pour les titulaires et les autres contrats elle est respectivement de 71,98% et 5,10%.

²¹ Le terme ici est un abus de langage puisque les vacataires ne sont pas contractuels. Néanmoins faute de pouvoir les identifier distinctement, et afin de différencier cette catégorie de celle plus large des « non titulaires », nous la nommons « contractuels ». Juridiquement les contractuels de la fonction publique sont uniquement les agents en CDD et en CDI.

plus de fonctionnaires (73% contre 72% et 69% pour la territoriale et l'hospitalière respectivement). Réaliser l'analyse du SIASP à date fixe implique l'omission d'une partie des contrats qui ne sont plus en poste au 31/12.

Une autre distinction apparaît au regard des statistiques descriptives. Dans l'enquête Emploi, la fonction publique hospitalière utilise très peu d'« autres contrats », de l'ordre de 1%. Toutefois, cette faible utilisation dans l'enquête Emploi se révèle beaucoup plus élevée dans le SIASP. Les « autres contrats » représentent 10% dans la FPH contre 7% et 5% pour la FPE et FPT respectivement. La fonction publique hospitalière est fortement utilisatrice d'autres contrats et plus particulièrement d'internes en médecine qui représentent 9% (parmi les 10%) des autres contrats. On suppose que les internes sont mal représentés dans l'enquête Emploi.

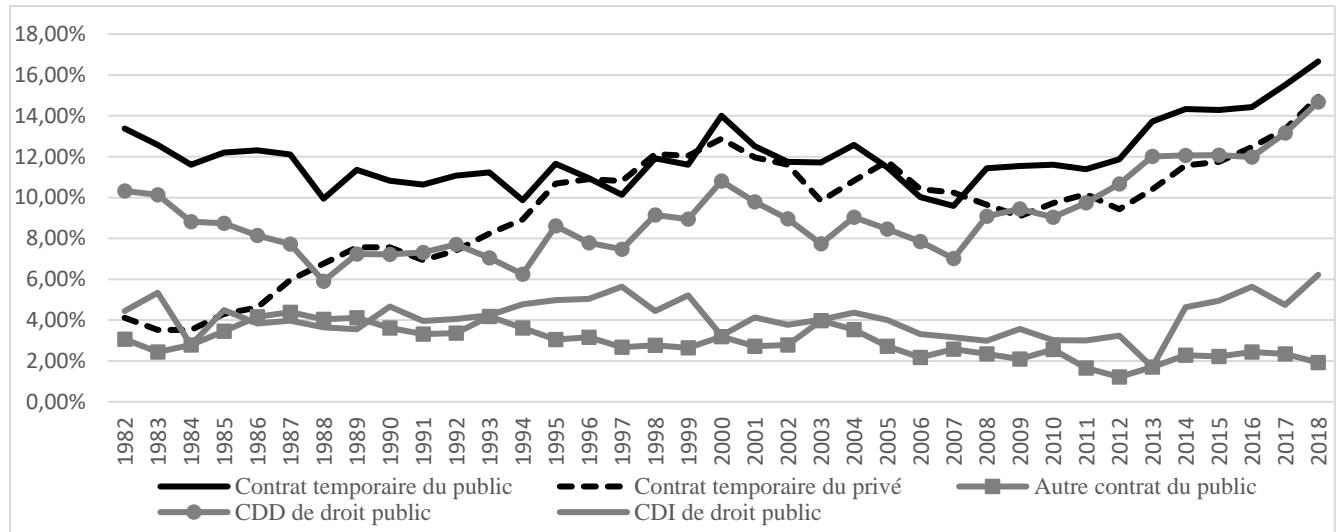
Enfin, la dernière distinction entre les deux sources de données se porte sur la part des agents contractuels (CDD et CDI) de la fonction publique hospitalière. Dans le SIASP, leur part est plus faible que dans les deux autres fonctions publiques (25% contre 29% et 33%). Dans l'enquête Emploi, en revanche, la part des contractuels est parmi les plus élevées, proche de celle de la fonction publique territoriale (25%). Elle met d'ailleurs en évidence un recours plus élevé aux CDI (8%) dans ce même versant que dans les deux autres (7% dans la FPT et 5% dans la FPE). C'est également ce résultat qui est fait sur les trajectoires des jeunes diplômés dans la fonction publique à partir de l'utilisation l'enquête Génération de 2010 : l'emploi en CDI est surreprésenté dans le versant hospitalier (Joseph, 2020). Les résultats de l'enquête Génération corroborent nos statistiques de l'enquête Emploi, puisqu'ils témoignent aussi d'un usage plus important de CDD dans la fonction publique territoriale.

2.2.2. Du point de vue des individus

Si la distinction des trois fonctions publiques est difficile à identifier puisqu'avant 2003, celles-ci n'étaient pas différenciables dans les données, il reste possible d'appréhender les formes d'emplois de la fonction publique à partir de 1982 grâce à l'enquête Emploi et d'en proposer une comparaison avec l'évolution des contrats dans le secteur privé. Cette comparaison n'est pas possible avant 2010 dans le SIASP en raison de sa disponibilité récente.

Le graphique 1.1 suivant offre un portrait de l'évolution de l'emploi temporaire de la fonction publique en la comparant avec l'évolution des contrats temporaires du secteur privé.

Graphique 1.1 – Évolution de la part des emplois temporaires dans la fonction publique et des emplois temporaires le secteur privé dans l'enquête Emploi



Note : Sur 16 985 observations en 1982, 26 443 observations en 2018.

Les contrats temporaires du public correspondent à la somme des CDD et des autres contrats.

Pour connaître la part des non-titulaires sans distinction de contrat, il faut sommer la part des contrats temporaires du public et la part des CDI de droit public.

Lecture : en 2018, la part des emplois temporaires de la fonction publique représentait près de 17%.

Champ : Actifs occupés.

Source : enquête Emploi (1982-2018), INSEE.

La comparaison avec les emplois temporaires du secteur privé, souligne que les contrats – et plus particulièrement les contrats temporaires – sont présents dans la fonction publique depuis longtemps et à une part plus élevée que les emplois temporaires du secteur privé. En 1982, ils représentaient 13% de l'ensemble des agents de la fonction publique, alors que dans le secteur privé, ces emplois s'élevaient à moins de 5%. En 2018, cette part des emplois temporaires du public était de plus de 17% (hors CDI) contre plus de 13% dans le privé.

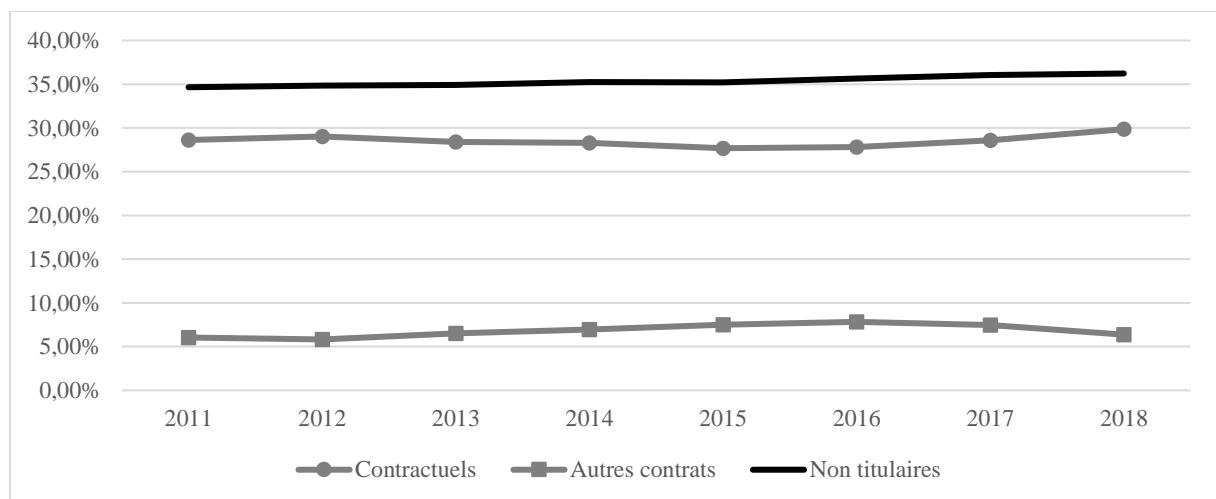
L'évolution de la part des contrats dans la fonction publique est aussi le miroir de la mise en place de politiques de gestion de la main-d'œuvre de la fonction publique à travers les différentes phases de hausse ou de baisse de la titularisation des agents publics (rapport annuel sur l'état de la fonction publique, 2020). On peut faire l'hypothèse que les creux de la part des contrats temporaires dans l'enquête Emploi arrivent sur la même période que la mise en place de plan de titularisation. La diminution des agents temporaires de la fonction publique en 1983 pourrait correspondre à l'entrée en vigueur du statut de fonctionnaire par la loi Le Pors (1983) qui s'élargit aux trois fonctions publiques les années suivantes. Le second creux de 1997 pourrait être attribué au plan Perben (1996) permettant la titularisation de 55 000 agents. Le troisième creux, débuté à partir de 2001, pourrait être le résultat de deux éléments : un élément

technique d'abord, qui correspond à la refonte de l'enquête Emploi, et un élément d'ordre économique ensuite, correspondant au plan Sapin (2001-2006) visant à résorber la précarité en encourageant la titularisation des agents non titulaires. Les plans de titularisation mis en place ont souvent un effet rapide et de court terme (Desbarats, Kopel, 2005) – plus important l'année suivant la mise en place et qui s'affaiblit ensuite. On peut aussi faire le constat graphiquement d'une tendance à la hausse des contrats temporaires depuis 2007, passant de 10% en 2007 à 17% en 2018, qui montre une accélération de la contractualisation. On peut supposer que la révision générale des politiques publiques (RGPP) aurait contribué à la hausse de la part d'agents temporaires de la fonction publique.

Si on analyse plus largement la catégorie des non-titulaires (et pas uniquement l'emploi temporaire) dans l'enquête Emploi. La part des agents non titulaires, qui correspond à la somme des contrats temporaires du public et des CDI de droit public, s'élève à 23%. À la lecture de la courbe des CDI de droit public²², on observerait l'effet de la loi Sauvadet de 2012 qui aurait encouragé la cédéisation. À partir de 2013, la part des CDI passe de 3 à 5 % et est en augmentation constante les années suivantes.

Afin de mettre en perspective les statistiques de l'enquête Emploi, le graphique 1.2 offre un panorama de l'évolution des non-titulaires (les emplois temporaires ne pouvant ici être distingués) à partir des données SIASP.

Graphique 1.2 – Évolution de la part des emplois non titulaires dans la fonction publique dans le SIASP



Note : Les non-titulaires correspondent à la somme des contractuels et des autres contrats.

Lecture : en 2018, la part des non-titulaires de la fonction publique représentait près de 36%.

Champ : Agents travaillant dans la fonction publique.

Source : Système d'information sur les agents des services publics (2011-2018), INSEE

Entre 2011 et 2018, la part des non-titulaires de la fonction publique a eu tendance à augmenter, passant de près de 35% à plus de 36%. Cette évolution met aussi en évidence une hausse du recours aux « contractuels » et une baisse du recours aux « autres contrats » probablement lié à la politique de réduction des recrutements en contrats aidés mise en place au second semestre 2017. Le SIASP corrobore les statistiques de l'enquête Emploi, excepté si ce n'est que la hausse des non-titulaires apparaît moins spectaculaire dans la seconde base de données. La part des non-titulaires y est néanmoins bien plus élevée.

Ces premières statistiques descriptives de comparaison des formes d'emploi dans les trois fonctions publiques entre sources nous permettent d'envisager l'existence de différences dans la gestion de l'emploi par versant de la fonction publique. L'enquête Emploi apparaît intéressante du point de vue de la distinction des contrats qu'elle opère et de l'étude des individus, néanmoins elle ne permet pas d'approfondir davantage sur le type d'organisation publique employeuse et tend à sous-estimer l'utilisation des non-titulaires dans la fonction publique (ils représentent dans l'enquête Emploi plus de 23% contre 36% dans le SIASP). À l'inverse, le SIASP ne distingue pas complètement les contractuels (CDD et CDI) mais permet d'identifier les organisations employeuses (au-delà des trois fonctions publiques) et apparaît proche de la part réelle des non-titulaires dans les structures publiques. C'est à travers l'utilisation de cette enquête administrative que nous examinerons l'usage de ces non titulaires par les différents employeurs publics (chapitres 2,3,4 et 5). De façon complémentaire, l'enquête Emploi permet de faire apparaître le profil des agents temporaires et leurs mobilités vers un emploi stable (chapitres 6 et 7).

III. Un regard sur les comparaisons internationales

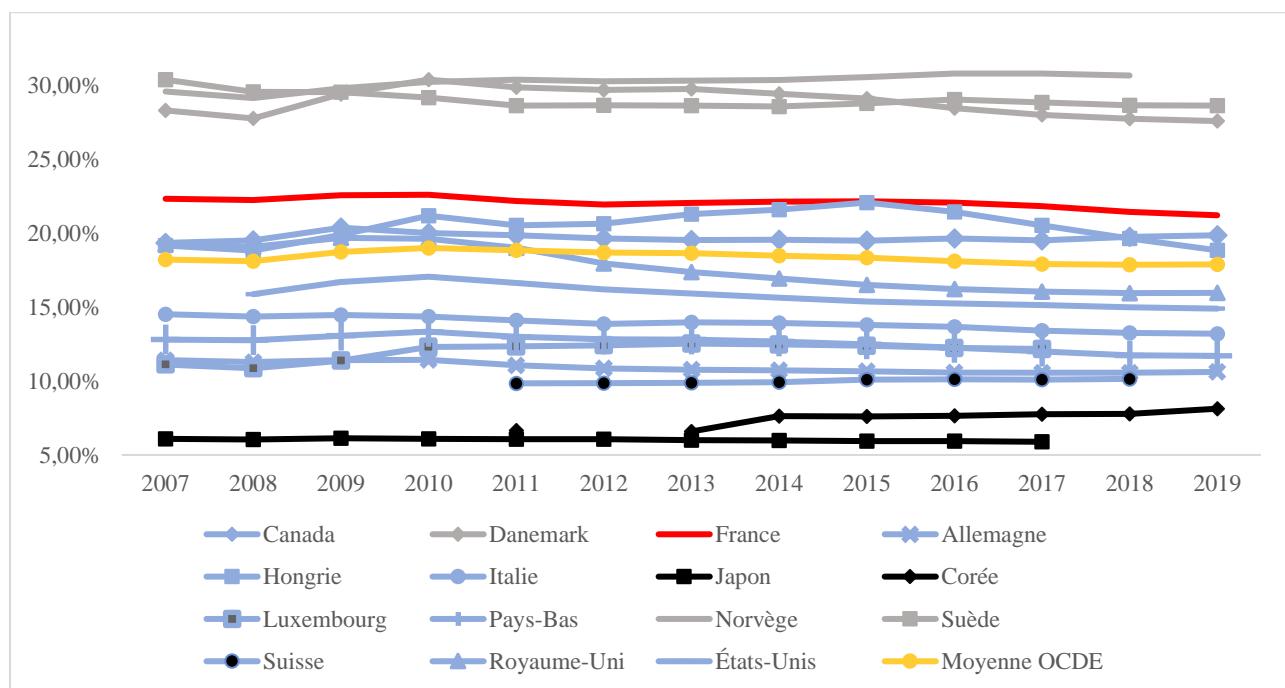
Une fois les données françaises étudiées, il est intéressant de comprendre le positionnement de ce pays vis-à-vis de l'international à travers une analyse de l'emploi public (3.1), mais aussi de son recours aux non-titulaires et de la construction de cette définition pour en permettre la comparaison avec des pays où la structure de l'emploi y est complètement différente (3.2).

3.1. La position de l'emploi public français vis-à-vis de l'international

Le point nécessaire à éclaircir préalablement à l'analyse des comparaisons internationales est que l'emploi public n'est pas composé d'une fonction publique correspondant à sa déclinaison française dans tous les pays. La construction d'un emploi public peut aussi être entendue comme la réalisation d'un service par des agents œuvrant pour le public (Audier, Bacache-Beauvallet, 2007).

Nous l'indiquions précédemment, le champ d'études privilégié dans les recherches françaises (la fonction publique) est souvent élargi à l'emploi public en général dès lors que des comparaisons internationales sont réalisées. Pour autant, même au niveau international, on peine à circonscrire l'emploi public. Payne et Carlson (2002) soulignent à cet égard que peu de travaux proposent de comparer quantitativement l'emploi public au niveau international en raison de porosité des données recueillies. Malgré les difficultés de recensement de l'information sur l'emploi public et les difficiles comparaisons entre les classifications d'emplois (Heller, Tait, 1983), il est possible à travers la base de données de l'organisation internationale du travail (ILO), d'avoir un premier aperçu du positionnement de la part de l'emploi public français par rapport à l'international. Cette base de données ILO produite conjointement avec l'OCDE, est le résultat d'une reconstitution de fichiers issus des systèmes de comptabilité nationale (SCN) de différents pays. Ces SCN recensent, entre autres, l'emploi dans les administrations publiques, c'est-à-dire qu'elles comprennent les administrations centrales, les administrations d'États fédérés, les administrations locales, les administrations de sécurité sociale, les ministères, les organismes et directions publics ainsi que les administrations publiques. La part de l'emploi public de plusieurs pays est représentée entre 2007 et 2017 dans le graphique 1.3.

Graphique 1.3 – Part de l’emploi public dans la population active occupée de chaque pays



Notes : Les données de la Suisse sont indisponibles en 2017 et avant 2011. Les données de la Corée ne sont également pas disponibles avant 2013. Les États-Unis ne disposent pas non plus de données en 2007.

Lecture : en 2017, la part de l’emploi public représentait environ 22% en France.

Champ : population active occupée de chaque pays.

Source : base de données ILOSTAT, OCDE 2007-2019.

Ce premier graphique montre qu’en dynamique, la part de l’emploi public des différents pays reste relativement stable dans le temps. En dynamique, elle varie très légèrement dans certains pays : au Royaume-Uni et en Italie à partir de 2009, aux États-Unis dès 2010, la part de l’emploi public tend à baisser. En France, on observe aussi une faible diminution de l’emploi public à partir de 2010, mais moins forte que dans les autres pays ayant supporté ces baisses. En Suède et en Corée, ces variations de l’emploi public se traduisent par une hausse de celui-ci. Toutefois, en niveau, nous observons de fortes disparités sur le volume d’emploi public et pouvons en dégager une typologie par regroupement de pays.

D’abord, les pays nordiques (Suède, Norvège, Danemark) présentent une part de l’emploi public de près de 30%. Ces parts sont parmi les plus élevées à l’international (Demmke, 2005). Pour autant, en Suède, le droit du travail du public est le même que dans l’emploi privé, et peu de différences existent sur les conditions d’emploi et de travail des travailleurs des administrations ou du secteur concurrentiel. Seules certaines conventions permettent une sécurisation plus importante pour certains emplois – c’est le cas, par exemple, des juges.

À l'autre extrémité, on retrouve des pays asiatiques tels que le Japon ou la Corée qui affichent un taux d'emploi public inférieur à 8%. Au Japon, l'emploi public est défini par la nature des organisations gouvernementales (nationales ou locales) et la nature des activités de ces organisations (industrielles ou non industrielles). Les agents travaillant dans des organisations non industrielles sont couverts par des lois spécifiques différentes de celles du secteur privé (Koshiro, 2001).

Enfin un dernier groupe comprend davantage les pays d'Amérique du Nord et d'Europe, avec un taux d'emploi public compris entre 10 et 23%. La part de l'emploi public français se positionne dans la fraction haute de ce groupe à hauteur d'environ 22%. En comparaison d'autres pays européens, la France a baissé son emploi public, via des décentralisations ou des privatisations, mais cette diminution est moins importante que dans d'autres pays comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne. En Italie, la fonction publique partage ses agents entre une part dépendante du droit public et une autre dépendante d'un droit privé spécifique. L'application de l'une ou l'autre de ces juridictions dépend de l'emploi de l'agent (Caranta, 2003). En Allemagne, l'emploi public se découpe entre les fonctionnaires qui dépendent du droit public et, les employés et ouvriers qui dépendent du droit privé mais qui fournissent un service public (Keller, 1999).

Les variations de ces cadres juridiques et de ces catégories statistiques par pays compliquent les comparaisons internationales. Néanmoins, si ces premiers résultats indiquent que les pays nordiques sont des indicateurs forts de recrutement d'agents dans l'emploi public, il convient d'analyser sa répartition en termes de statut d'emploi.

3.2. Comment comparer les non-titulaires du public entre les différents pays ?

La complexité de la comparaison internationale ne se limite pas à la frontière du secteur. Le « *non-standard employment* » ajoute une difficulté supplémentaire à situer les non-titulaires du public à l'échelle internationale compte tenu de la diversité des définitions existantes par pays (Guest, 2004) et de leur difficile identification (Conley, 2002). Pour cette raison, les non-titulaires de la fonction publique pourront être rapportés aux agents non permanents ou temporaires des autres pays pour lesquels la catégorie des non-titulaires n'existe pas toujours. Par exemple au Japon, les agents en emploi temporaire correspondent aux contrats d'une durée inférieure à un an ; en Australie, les employés permanents sont ceux ayant le droit à des congés payés et/ou à des congés de maladie sinon ils sont considérés comme temporaires ; au Canada,

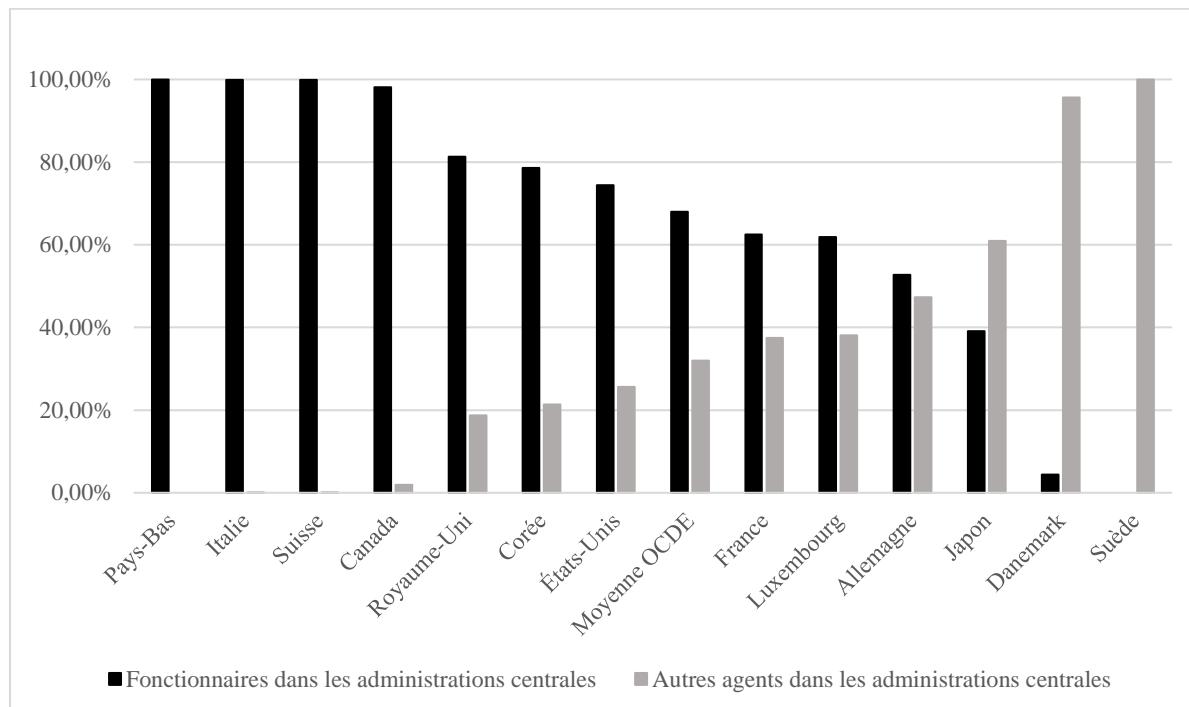
les personnes sont considérées comme temporaires si le contrat de travail est à durée déterminée (McOrmond, 2004) ; en Allemagne ou en Suède, les agents employés en contrat dépendent du droit du travail privé alors qu'en France la plupart de ces contrats du public sont régis par le droit public.

De la même façon que les données sur l'emploi public sont assez peu fiables en raison de la complexité de leur recensement et de la difficulté de les circonscrire, récolter les données sur les non-titulaires – et parfois même sur l'absence de contrat, comme c'est le cas aux États-Unis – représente une difficulté tout aussi grande. En Europe, la « *Labor Force Survey* » devrait permettre d'harmoniser une partie des données sur les contrats temporaires entre pays mais s'expose à plusieurs difficultés. D'abord celle du secteur, comme cela a été évoqué précédemment²³. Ensuite, celle de la cohérence du statut des emplois. Cette seconde difficulté ne permet d'ailleurs pas toujours de réaliser de vraies comparaisons du point de vue institutionnel, juridique et culturel entre les pays : par exemple les formes d'emplois du Royaume-Uni, se prêtent davantage à une comparaison avec les emplois atypiques des États-Unis qu'avec ceux de la France ou de l'Allemagne (Mastracci, Thompson, 2007). Les bases de données utilisées par les auteurs pour effectuer ces comparaisons entre le Royaume-Uni et les États-Unis sont pourtant différentes. De même que certaines formes d'emploi développées en France sont sous-étudiées dans la structure de l'emploi public – c'est le cas par exemple des vacations –, d'autres pays ont peu pris en compte certains profils dans les enquêtes : c'est notamment le cas du « *at-will employment* » qui laisse la possibilité à l'employeur de mettre fin instantanément au contrat d'un agent (Gertz, 2006 ; Coggburn, 2006 ; Bowman, 2002), ou encore du recours à de la sous-traitance particulièrement développée au Royaume-Uni et au Canada (Travis, Williams, 2012).

Pour conserver une analyse cohérente avec la part de l'emploi public des différents pays réalisée précédemment, nous présenterons une nouvelle fois les données d'ILOSTAT qui différencient au sein de l'emploi public les agents détenant le statut de fonctionnaire de ceux ne disposant pas de ce statut (graphique 1.4). Malheureusement, ces données sont disponibles uniquement en 2019 et ne permettent pas de réaliser des comparaisons dynamiques pour analyser les variations de l'emploi titulaire et non titulaire. La seconde grande difficulté est qu'elle différencie les titulaires et les non-titulaires du statut, sans préciser leur forme d'emploi. Les non-titulaires du statut peuvent donc être des salariés en contrat à durée déterminée ou indéterminée comptabilisé comme étant d'« autres agents de l'administration centrale ».

²³ Le terme utilisé pour définir le secteur dans l'enquête est « *Public Administration* », sans davantage d'information sur le fait que les activités dépendent ou non du service public.

Graphique 1.4 – Part des fonctionnaires dans les administrations centrales



Notes : Les données relatives à la Norvège et à la Hongrie ne sont pas disponibles. Les données de l'Italie et des États-Unis se réfèrent à 2016, celle de l'Allemagne, de la Corée et de la France à 2017.

Lecture : en 2018, la part des fonctionnaires dans les administrations centrales françaises représentait plus de 60%.

Champ : agents employés dans les administrations centrales.

Source : base de données ILOSTAT, OCDE 2018.

Les fonctionnaires sont considérés dans les données de l'OCDE comme des agents ayant un cadre juridique public spécifique ou d'autres dispositions qui leur sont propres, les autres employés des administrations centrales dépendent principalement du cadre juridique du droit du travail privé, même si la définition des statuts de ces agents peut varier considérablement d'un pays à l'autre. Ils sont en tout cas sous un régime juridique différent de celui des fonctionnaires.

Ainsi peut-on constater que si les pays nordiques sont ceux qui emploient le plus d'agents publics, ces emplois sont principalement couverts par le droit privé (Helgadóttir et al., 2019). En Suède, ce constat tient à une réduction drastique du nombre de fonctionnaires dans les années 90 (par des procédures de licenciements, de décentralisation ou de transformation des services), ayant contribué à accroître la flexibilisation de la gestion du personnel. Les agents publics dépendent d'ailleurs du droit privé et le statut de fonctionnaire est très rare (OCDE, 1999).

Dans les pays asiatiques, la politique d'emploi public du Japon qui privilégiait le recours aux agents publics s'est réduite depuis les années 90 et décroît encore actuellement. Les emplois publics sont limités à la haute fonction publique. Même si dans la pratique, l'emploi à vie existe

au Japon, l'utilisation de l'emploi flexible se développe mais demeure réglementée. En général, les contrats de travail à durée déterminée ne doivent pas excéder un an. Pour les travailleurs très qualifiés, la durée maximale est de trois ans par nécessité de compétences ou pour un besoin temporaire (Jung, 2012). Cette part des non-titulaires élevée serait principalement liée à des emplois couverts par le droit privé plutôt qu'à des emplois temporaires de la fonction publique.

Dans le groupe de l'Europe et de l'Amérique du Nord, on constate quelques différences de politiques d'emploi public. En 1990, dans plusieurs États des États-Unis, les nouveaux emplois initialement prévus comme devant être des emplois de fonctionnaires ont été transformés en *at-will employment*. Cette transformation portée par l'argument politique d'une flexibilité plus importante de la gestion de l'emploi public est mal comptabilisée dans les données (West, 2002). Pour autant, la part des fonctionnaires dans l'emploi public aux États-Unis reste relativement élevée (en moyenne 75% de fonctionnaires contre 25% de non-titulaires) malgré un emploi public plus faible qu'en France. En Allemagne, la part des non-titulaires est proche de celle des titulaires, ils dépendent en revanche d'un statut différent puisqu'ils sont couverts par le droit privé. Comme c'est le cas en France, l'utilisation de formes atypiques d'emploi, était déjà supérieure dans le public à celle du secteur privé dans les années 80, et s'est intensifiée dans le milieu des années 2000 (Keller, Seifert, 2015 ; Altis, Koufen, 2011 ; Tepe, Kroos, 2010) mais restent encore sous-évalués (Fons, Meyer, 2005). Parmi les pays les moins pourvoyeurs d'emploi public (moins de 15%), les Pays-Bas, l'Italie et la Suisse ont majoritairement des emplois couverts par le statut de fonctionnaire. En Italie par exemple, l'emploi atypique est fortement développé dans l'emploi public et proche de 85% (Cour des comptes, 2020).

En France, la part de l'emploi public est importante mais les statuts d'emploi sont relativement hétérogènes, majoritairement composée de fonctionnaires, l'emploi public se compose aussi d'une part élevée d'agents hors statut. En raison des différences flagrantes tant sur la nature de ce qui est considéré comme emploi public que sur l'identification de l'emploi non titulaire (et de l'emploi temporaire), comparer les non-titulaires de la fonction publique entre pays revient à comparer l'incomparable tant du point de vue de l'hétérogénéité des structures juridiques que des choix politiques réalisés par chaque pays. L'emploi public français est, sur le plan des effectifs d'agents publics, un cas tout à fait particulier puisque contrairement aux pays voisins qui ont réduit drastiquement leurs effectifs d'agents publics depuis les années 90, les effectifs continuent à augmenter en France – en part de la population, ces informations ne sont pas visibles sur les graphiques, mais en nombre entre 1990 et 2018, l'effectif de la fonction publique est passé de 4,25 à 5,64 millions d'agents.

Conclusion

La compréhension des contours de la catégorie statistique des non-titulaires mêle plusieurs regards. Un regard historique, puisque les agents non titulaires de la fonction publique existent depuis l'apparition de la fonction publique. Mais aussi juridique, en raison des changements législatifs qui entourent cette catégorie depuis la fin des années 1980. Et enfin, économique et sociale, compte tenu des débats qui caractérisent les emplois comme stables ou instables, et précaires ou non précaires.

Nous avons fait le choix de fonder nos analyses sur la catégorie construite à partir des données administratives et déclaratives. Bien qu'elles soient plutôt récentes (notamment pour le SIASP), elles permettent d'offrir un double regard sur les marges de l'emploi de la fonction publique, tant sur les agents qui les composent en y étudiant de façon plus restreinte l'emploi temporaire à l'appui de l'enquête Emploi, que sur les organisations employeuses, en y étudiant de façon plus large les non-titulaires par le SIASP. Pour autant, il est évident que ces enquêtes qu'importe leur nature, disposent de limites (sous-estimation des contrats, choix du champ d'enquête, données manquantes) que nous avons tenté d'objectiver, pour prendre le recul nécessaire sur les données utilisées. Les premières statistiques nous ont d'ailleurs permis d'identifier les enquêtes étant les plus adaptées dans les différentes parties de la thèse : l'enquête Emploi permet de caractériser plutôt les profils des agents et leur trajectoire d'emploi, alors que le SIASP recueille plutôt des données sur les employeurs et différencie les établissements. Les deux enquêtes fournissent comme principal résultat que la fonction publique doit être analysée en différenciant ses trois versants. L'hypothèse qui en découle est que chacune aurait ses propres modes de gestion de l'emploi. Celle-ci sera développée dans le chapitre suivant en s'appuyant sur le SIASP.

Dans ce chapitre nous avons aussi souhaité mettre nos analyses en perspective des données internationales. Nous avons mis en évidence la difficulté de comparer les catégories statistiques de différents pays, d'abord en raison de la multitude de définitions sur les contrats, mais aussi sur la définition de la fonction publique. Ces deux difficultés rendent difficilement interprétable l'existence d'une catégorie statistique des non-titulaires unifiée dans les bases de données de l'OCDE.

CHAPITRE 2 : UNE DIVERSITE DES MODES DE GESTION DE L'EMPLOI NON TITULAIRE DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS

Introduction

I. Portait de la gestion de l'emploi dans les trois fonctions publiques

- 1.1. Structure des qualifications dans les trois fonctions publiques
- 1.2. Usage de qualifications différencierées chez les non-titulaires

II. Données et méthode

- 2.1. Échantillon retenu
- 2.2. Les variables choisies
- 2.3. L'analyse des correspondances multiples
- 2.4. La classification ascendante hiérarchique

III. Pratiques de gestion différencierées de l'emploi non titulaire par les employeurs publics

- 3.1. Quels emplois pour les non-titulaires ?
- 3.2. Pour quels employeurs ?
- 3.3. Évolutions des pratiques de gestion de l'emploi entre 2011 et 2018

Conclusion

Introduction

Un ensemble de travaux a depuis longtemps mis en évidence l’existence d’une diversité des modes de gestion de l’emploi, selon les profils d’entreprises (Bunel, 2006 ; Petit, 2003 ; Lemière et al., 2001 ; Coutrot, 2000) ou les régions d’appartenance (Baghioni et al., 2020). Toutefois, les travaux sur les employeurs publics restent rares. Quelques enquêtes proposent d’expliquer ces transformations des modes de gestion dans la fonction publique (Peyrin, 2017 ; Desbarats, Kopel, 2005), ou le changement des pratiques de gestion de l’emploi influencé par le nouveau management public (Desmarais et al., 2021 ; Amar, Berthier, 2007 ; Holcman, 2007). Or l’étude de la diversité des modes de gestion de l’emploi public non titulaires est un véritable angle mort de la littérature. La fonction publique est analysée le plus souvent comme une seule et même organisation (Pochard, 2009) alors même que la structure de l’emploi y est différente au sein des trois versants de la fonction publique (cf. chapitre 1).

Pour autant cette différenciation mérite d’être complétée. Le développement de l’autonomisation confiant aux établissements la gestion complète de leur main-d’œuvre (Cour des comptes, 2021 ; 2021 ; 2011 ; 2007) témoigne de la possible existence de pratiques de gestion de l’emploi différenciées d’un établissement à l’autre. Parallèlement, les politiques visant à élargir le recours aux non-titulaires (telles que la RGPP 2007, la loi Sauvadet 2012, loi transformation de la FP 2019) encouragent l’usage de ces emplois dérogatoires au statut de fonctionnaire (Peyrin, 2017). Ce double argument invite à se recentrer sur la diversité interne des modes de gestion de l’emploi non titulaire. Existe-t-il des pratiques différentes de gestion de l’emploi non titulaire ? Quelles sont les organisations publiques qui recourent ou non à ces statuts d’emplois ? Qu’en est-il de l’évolution des modes de gestion de l’emploi non titulaire dans le temps ?

Dans le SIASP (système d’information sur les agents des services publics), les marges de l’emploi sont définies comme l’ensemble des emplois non titulaires regroupant des contrats de droit public (tels que des CDI, CDD) ou de droit privé (tels que des contrats aidés, des stagiaires) et des agents sans contrats (tels que des vacataires, des services civiques). En s’appuyant sur ces données et sur les résultats du chapitre 1, nous partons du constat que les trois fonctions publiques sont à analyser comme trois organisations distinctes, gérant leurs statuts d’emplois de façon bien différenciée. Dans la première partie, nous montrerons que les trois fonctions publiques ont une utilisation très variable de leur emploi non titulaire. De fait, la différenciation de la gestion de l’emploi entre versants publics reste synoptique et nécessite une

analyse approfondie au niveau des établissements. Pour cette raison, la seconde partie du chapitre sera l’occasion de construire une typologie permettant de déterminer les grandes lignes de la gestion de l’emploi non titulaire en classant les organisations. Quatre modes de gestion de l’emploi non titulaire seront déterminés : Recours modéré à des profils multiples, recours massif et ciblé aux non qualifiés, recours massif et ciblé aux qualifiés, recours important et ciblé aux non qualifiés. Celles-ci s’accompagnent d’une description des employeurs publics qui les mobilisent. Enfin, la troisième partie s’intéressera aux évolutions des modes de gestion de l’emploi non titulaires entre 2011 et 2018.

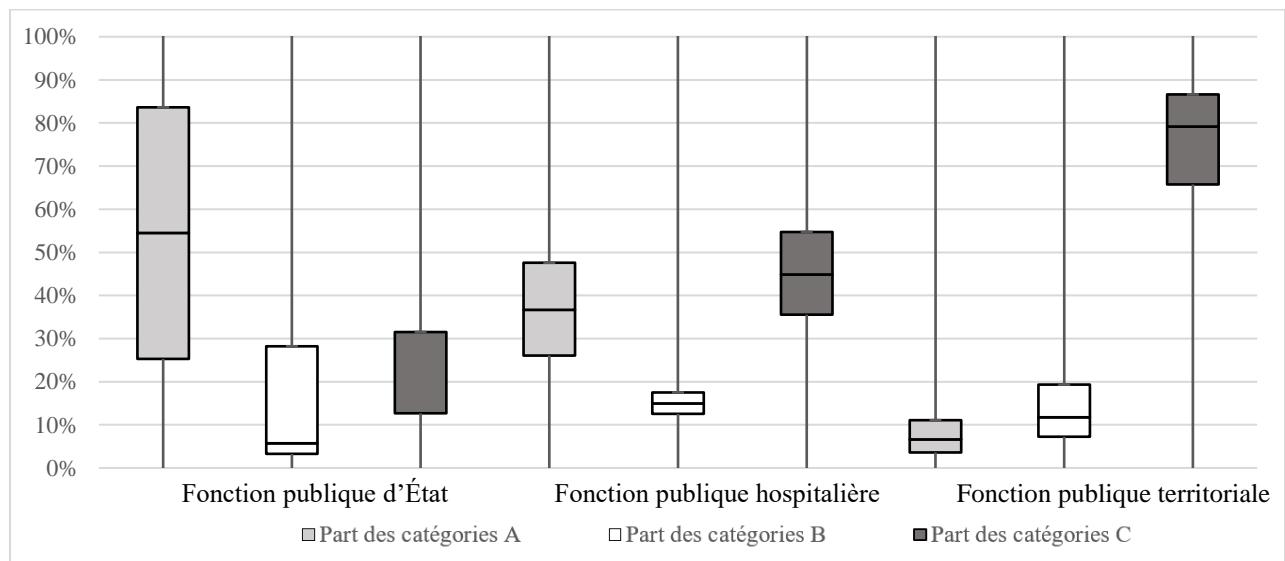
I. Portrait de la gestion de l’emploi dans les trois fonctions publiques

La nature des conclusions formulées dans le premier chapitre de la thèse nous invite à poursuivre l’analyse sur la structure des qualifications dans les trois versants, à l’appui du SIASP (1.1). Pourtant, si l’usage des non-titulaires apparaît différencié dans ces trois sphères, la structure des qualifications des non-titulaires renvoie à des résultats différents relativement à l’ensemble de la main-d’œuvre (1.2).

1.1. Structure des qualifications dans les trois fonctions publiques

Les trois fonctions publiques se distinguent par une gestion différenciée de leurs statuts d’emploi, ce dont témoigne la part du recours aux agents sous contrats dans chaque versant (cf. chapitre 1). Ces différences perçues au niveau du statut d’emploi se retrouvent aussi à l’échelle des catégories hiérarchiques employées. Le graphique 2.1 illustre leur usage par fonction publique.

Graphique 2.1 – Répartition de la part des qualifications par fonction publique (tous statuts confondus)



Note : Le premier quartile et à la médiane de la part des catégories A dans la FPE sont égaux.

La part des catégories A (respectivement pour les B et C) est construite en sommant les catégories A de la FPE parmi l’ensemble de la main-d’œuvre du versant.

Lecture : Dans la fonction publique d’État, la part des catégories A s’élève à 25% dans le premier quartile et 84% dans le dernier.

Champ : Employeurs des trois fonctions publiques (N= 52 715 observations).

Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), données pondérées INSEE, 2018.

En 2018, le recours aux agents des trois catégories hiérarchiques est très hétérogène par fonction publique. La fonction publique d’État regroupe une part élevée d’agents très qualifiés.

En effet la moitié des établissements rassemblent plus de 54% de catégorie A dans leurs effectifs. À l’inverse la fonction publique territoriale se compose principalement d’agents de catégorie C puisque la moitié des établissements en font usage au-delà de 79% dans leur main-d’œuvre. La fonction publique hospitalière regroupe quant à elle un équilibre plus fort des qualifications au sein duquel, on observe une légère prépondérance d’agents de catégorie C (représentant 45% pour la moitié des établissements) par rapport aux A et B (respectivement 36% et 15% pour la moitié des établissements). Notons que parmi les trois fonctions publiques, la fonction publique d’État apparaît la plus hétérogène à l’exception des catégories C dont le recours est plus faible que pour les autres catégories.

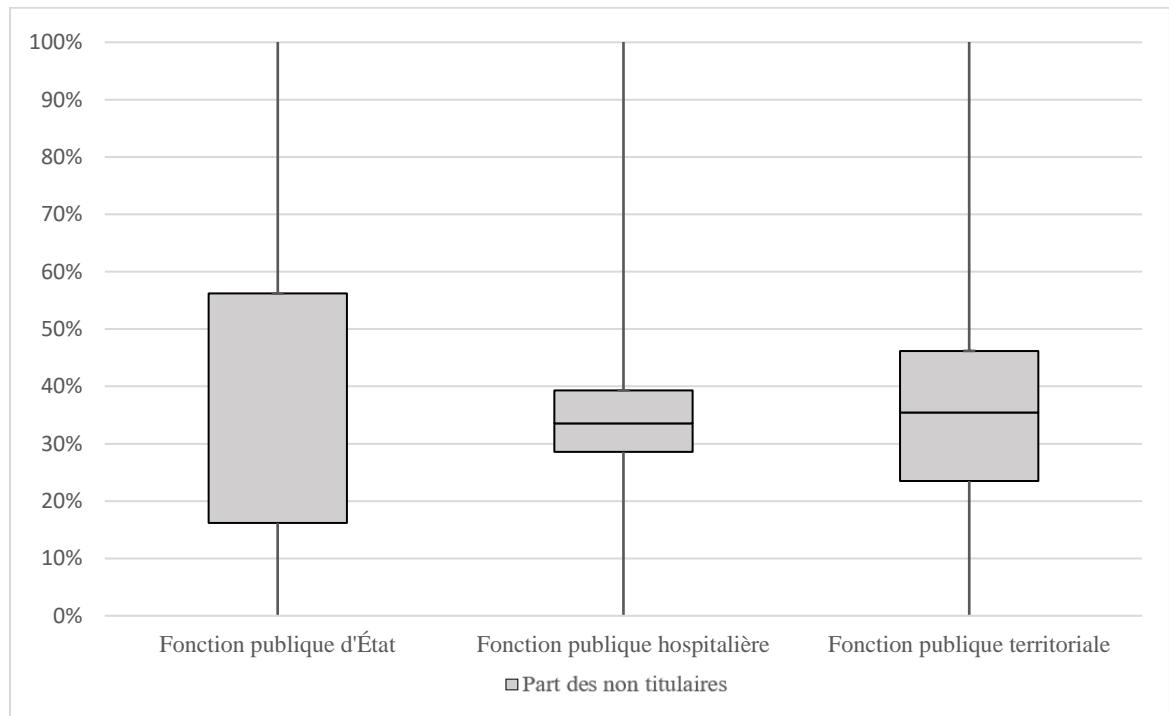
1.2. Usage de qualifications différencié chez les non-titulaires

Au regard de ces premiers résultats, on s’attend à ce que ce clivage entre fonctions publiques et répartition des qualifications apparaisse à l’échelle de la gestion des non-titulaires. L’encadré 2.1 offre un rappel de la distribution de ces agents hors statut dans les trois versants.

Encadré 2.1 – Distribution des non-titulaires dans les trois fonctions publiques

Le chapitre 1 a mis en évidence un recours moyen aux non-titulaires compris entre 35 et 37% dans les trois fonctions publiques. Toutefois, leur dispersion dans chaque versant apparaît différente. Le graphique 2.2 suivant renseigne de cette répartition.

Graphique 2.2 – Répartition de la part des non-titulaires par fonction publique



Lecture : La moitié des établissements de la fonction publique hospitalière recourent à plus de 16,2% de non-titulaires parmi leur main-d’œuvre.

Note : Pour la fonction publique d’État, la médiane est égale au premier quartile.

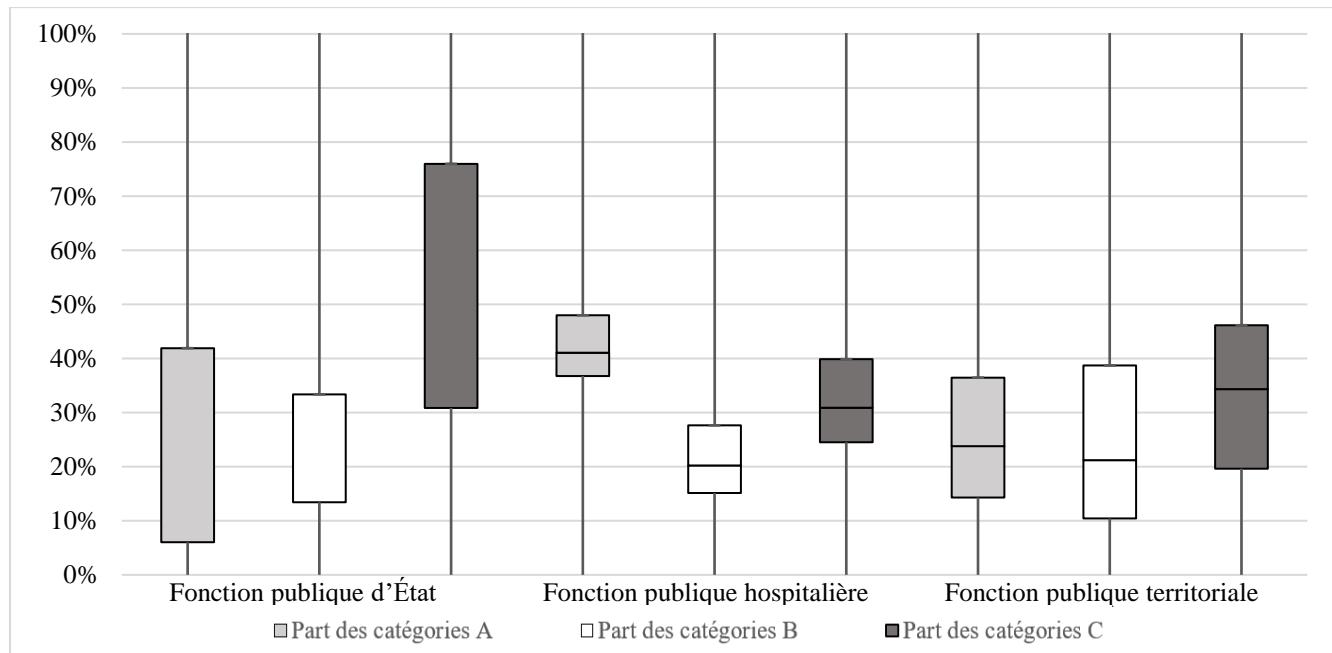
Champ : Employeurs de non-titulaires dans les trois fonctions publiques (N= 52 715 observations).

Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), données pondérées, INSEE, 2018.

Dans la fonction publique d’État, le recours aux non-titulaires est relativement disparate, la moitié des établissements utilise moins de 16% de non-titulaires et un quart, plus de 56% d’agent hors statut. À l’inverse, dans les deux autres fonctions publiques, leur usage est davantage uniforme d’un établissement à l’autre puisque le premier et le dernier quartile correspondent respectivement à 29 et 39% dans la fonction publique hospitalière et 23 et 46% dans la fonction publique territoriale. Là encore, on peut en conclure à une utilisation très différenciée des non-titulaires d’un versant à l’autre.

Si la répartition des non-titulaires apparaît bien différente dans les trois fonctions publiques, il convient d’approfondir l’analyse sur la structure des qualifications de cette catégorie d’emploi dans les trois versants. Le graphique 2.3 montre que la répartition des non-titulaires par catégorie hiérarchique est différente de la distribution des qualifications dans les fonctions publiques.

Graphique 2.3 – Répartition de la part des non-titulaires par qualification et par versant de la fonction publique



Note : Pour la part des catégories A de la FPE, la médiane est égale au premier quartile. Pour les catégories B et C, la médiane est égale au dernier quartile.

La part des non-titulaires de la FPE en catégorie A est construite de la façon suivante : il s’agit de l’ensemble des agents non titulaire en catégorie A de la FPE sur l’ensemble des catégories A de ce versant.

Lecture : Dans la fonction publique hospitalière, la part des catégories A s’élève à 37% dans le premier quartile et 48% dans le dernier.

Champ : Employeurs de non-titulaires dans les trois fonctions publiques (N= 52 715 observations).

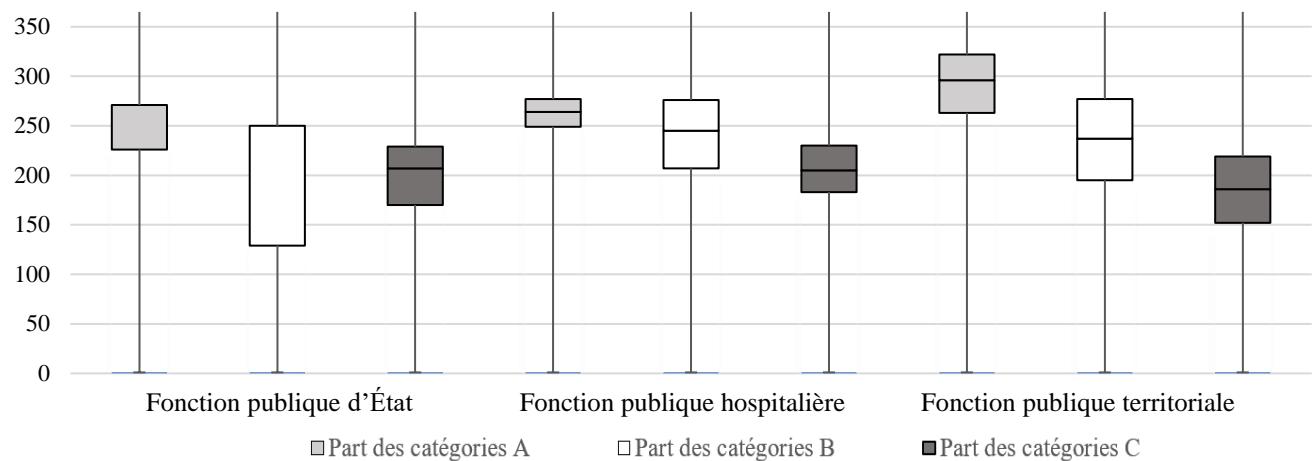
Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), données pondérées, INSEE, 2018.

Parmi les catégories A, fortement utilisées dans la fonction publique d’État, le recrutement de non-titulaires est beaucoup moins fréquent : la moitié des établissements de la fonction publique d’État compte moins de 6% d’agents non titulaires en catégorie A. Nous faisons l’hypothèse que ces agents sont moins nombreux car les postes d’encadrement sont majoritairement pourvus par des fonctionnaires. Par contraste, le recours aux non-titulaires chez les personnels de catégorie C est plus fréquent : la moitié des établissements compte plus de 75% de non-titulaires parmi les agents de catégories C.

Dans la fonction publique hospitalière, la répartition des non-titulaires semble inversée par rapport à la structure des catégories présentes. Les agents non titulaires sont plutôt recrutés en catégorie A, et moins en catégorie C. C’est un résultat peu étonnant puisque dans ce secteur les employeurs ont de plus en plus tendance à proposer des CDI que des postes de titulaires aux personnels de catégories A (c’est par exemple quasiment systématique lors du recrutement d’infirmières). Enfin, la fonction publique territoriale garde une distribution de la part des non-titulaires par qualification proche de la structuration de sa main-d’œuvre. Parmi l’ensemble de la main-d’œuvre d’exécution, la moitié des établissements compte plus d’un tiers de non-titulaires.

On en conclut d’une part que le recours aux non-titulaires n’a pas lieu uniformément dans les trois fonctions publiques et d’autre part qu’il n’est pas plus important sur les catégories couramment utilisées dans chacune des fonctions publiques. Qu’en est-il alors de la durée de ces contrats ? Le graphique 2.4 répertorie la durée moyenne des contrats des agents non titulaires par qualification et par versant de la fonction publique.

Graphique 2.4 – Durée moyenne du contrat des non-titulaires par niveau de qualification et par fonctions publiques



Note : Pour la répartition de la durée des contrats de catégories A et B dans le FPE, la médiane est égale au premier quartile.

Lecture : la moitié des établissements de la FPE ont des contrats de catégorie A d'une durée inférieure à 7 mois et demi.

Champ : Employeurs des trois fonctions publiques (N= 52 715 observations).

Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), données pondérées INSEE, 2018.

D’abord les contrats les plus courts sont dans les trois fonctions publiques concentrés sur les catégories C, et les contrats les plus longs sont pour les agents de catégorie A. On constate aussi que, quelle que soit la fonction publique étudiée, les agents de catégories B sont ceux dont la durée de contrat varie le plus.

D’une fonction publique à l’autre et à catégorie hiérarchique identique, des distinctions de durée des contrats s’opèrent. La fonction publique d’État emploie une part importante d’agents non titulaires de catégorie C dont la durée semble rejoindre celle des non-titulaires de catégories C de la fonction publique hospitalière. Relativement aux autres fonctions publiques, la durée des emplois non titulaires de catégorie B apparaît très hétérogène : la moitié des organisations de la FPE proposent des durées d’emploi variant de 4 à 8 mois.

La fonction publique territoriale recourt à peu de non-titulaires de catégorie A mais pour une durée plus longue que dans les deux autres fonctions publiques. La moitié des établissements du versant les emploient au-delà de 10 mois contre 9 mois dans la fonction publique hospitalière et 7 mois et demi dans la fonction publique d’État. En revanche, la durée des contrats de catégorie C est plus faible relativement aux deux autres fonctions publiques.

Enfin dans la fonction publique hospitalière, la principale différence a lieu entre les contrats de catégories A et B qui durent en moyenne respectivement 260 et 252 jours, et ceux de catégorie C qui durent 207 jours, soit près d’un mois et demi de différence.

Ces statistiques descriptives de notre population non titulaires attestent d’une différence de gestion de l’emploi par fonctions publiques relativement à la gestion de l’emploi titulaire. Par ailleurs, les fluctuations importantes des différentes parts nous invitent à approfondir l’analyse au niveau organisationnel. En effet, on imagine que ces diversités de gestion ne s’arrêtent pas aux trois versants mais qu’il existe des pratiques de gestion de l’emploi non titulaire propre aux établissements. C’est ce que nous tenterons de montrer à travers l’utilisation d’une analyse de correspondances multiples puis d’une classification ascendante hiérarchique.

II. Données et méthode

Après avoir décrit l’échantillon retenu dans l’étude (2.1), cette partie s’attache à détailler les variables utilisées (2.2) pour réaliser l’analyse par correspondances multiples (2.3), puis la classification ascendante hiérarchique (2.4).

2.1. Échantillon retenu

En 2018, nous passons de 6 435 901 observations en termes d’emplois, à 52 715 observations en termes d’établissements²⁴. Différents choix ont été opérés à partir de cet échantillon. D’abord celui de ne pas retenir dans l’analyse des agents pour lesquels la catégorie hiérarchique est inconnue. Bien qu’elle soit souvent associée à un statut non titulaire, elle ne permet pas d’avoir davantage d’informations sur la qualification de l’agent. Le second choix avant même de procéder à une classification est d’isoler un premier groupe : en effet, parmi les 52 715 observations correspondant aux organisations, 7 149 établissements ne recourent pas aux non-titulaires. Ces observations formeront donc une classe retirée préalablement à l’analyse de données puisque c’est précisément la gestion des personnels non titulaires par les employeurs publics qui nous intéresse. Nous réintégrerons cette classe des non-utilisateurs de non-titulaires lorsqu’il s’agira de caractériser les profils d’employeurs et leur pratique de gestion de l’emploi dans l’établissement.

²⁴ Pour transformer la base de données des postes en établissement, nous prenons comme unité d’observation non plus les emplois tels que proposés dans la base de données initiale et déclinée pour tous les établissements, mais les établissements à travers le numéro Sirène composé de plusieurs postes (annexes et non annexes) et sur la dernière période d’emploi.

2.2. Les variables choisies

Pour mettre en œuvre une cartographie de la diversité des modes de gestion de l’emploi non titulaires dans les établissements, nous avons utilisé six principales variables qui contribuent à caractériser l’emploi non titulaire dans les établissements. Le tableau 2.1 suivant présente les variables actives utilisées dans l’analyse de données : pour chaque catégorie hiérarchique (respectivement A, B et C) les variables sont découpées en quatre modalités qui sont les suivantes :

Tableau 2.1– Variables actives

Variables	Modalités	Définitions
Part des emplois non titulaires par catégorie hiérarchique (respectivement A, B et C)	Aucun emploi de cette catégorie	Il n'y a ni d'emploi titulaire ni de non-titulaires de cette catégorie hiérarchique
	Aucun emploi non titulaire de cette catégorie	Il existe uniquement des emplois titulaires de cette catégorie hiérarchique
	Part des non-titulaires de cette catégorie inférieure à sa médiane	Il s'agit des établissements pour lesquels la part des non-titulaires de catégorie A est inférieure à la part médiane des non-titulaires de catégories A de l'ensemble des établissements utilisateurs de non-titulaires (respectivement pour les catégories B et C)
	Part des non-titulaires de cette catégorie supérieure à sa médiane	Il s'agit des établissements pour lesquels la part des non-titulaires de catégorie A est supérieure ou égale à la part médiane des non-titulaires de catégories A de l'ensemble des établissements utilisateurs de non-titulaires (respectivement pour les catégories B et C)
Durée moyenne des contrats des non-titulaires par catégorie hiérarchique (respectivement A, B, C)	Pas de non-titulaires dans cette catégorie	Aucun emploi non titulaire de cette catégorie hiérarchique dans l'établissement
	Contrat de moins de 6 mois dans cette catégorie	La durée des contrats par catégorie hiérarchique est comprise entre une journée et moins de six mois
	Contrat de 6 à moins d'un an dans cette catégorie	La durée des contrats par catégorie hiérarchique est comprise entre six mois et moins d'une année
	Contrat d'au moins 1 an dans cette catégorie	La durée des contrats par catégorie hiérarchique au moins égale à une année (le SIASP ne donne pas d'informations sur la durée du contrat au-delà d'un an).

À ces variables actives, s’ajoutent des variables (tableau 2.2) qui précisent davantage le type d’emploi des agents, les établissements dans lesquels ils exercent, ainsi que la composition de la main-d’œuvre de ces établissements :

Tableau 2.2– Variables supplémentaires

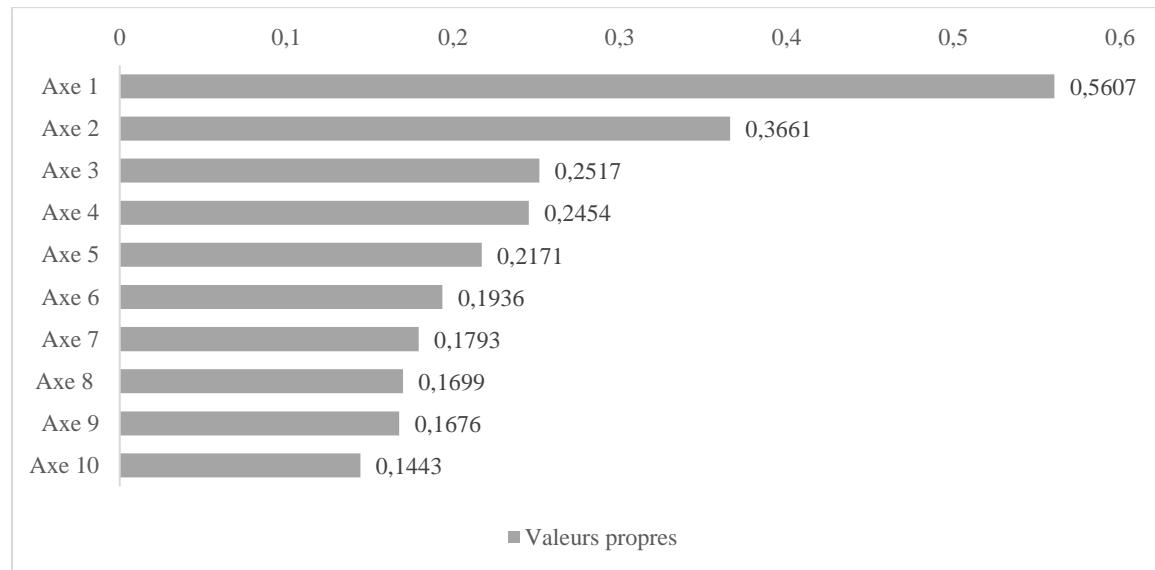
Variables	Modalités
Profils d’emploi non titulaires au sein des établissements	
Part moyenne des non-titulaires (respectivement de catégorie A, B et C)	
Salaire moyen des non-titulaires (respectivement de catégorie A, B et C)	
Temps de travail moyen des non-titulaires (respectivement de catégorie A, B et C)	

Profil de l'employeur public	
Nature des employeurs publics	Ministères
	Établissements publics à caractère administratif
	Hôpitaux
	Établissements publics médico-sociaux
	Régions
	Département
	Communes
Taille de l'établissement	Très petits établissements (de moins de 10 postes)
	Petits établissements (entre 10 et 50 postes)
	Établissements de taille moyenne (entre 50 et 250 postes)
	Établissements de grande taille (de plus de 250 postes)
Nomenclature d'activité française regroupée en 4 modalités principales	Enseignement
	Administration publique
	Santé humaine et action sociale
	Autres activités
Profil de la main-d'œuvre des établissements	
Part des agents dans l'établissement (respectivement de catégorie A, B et C)	
Salaire moyen de l'ensemble des agents (respectivement pour les catégories A, B et C)	
Temps de travail moyen de l'ensemble des agents (respectivement pour les catégories A, B et C)	

2.3. L’analyse de correspondances multiples

L’usage d’une analyse des correspondances multiples (ACM) permet d’étudier d’abord le lien entre un ensemble de variables actives plus important mais aussi de compléter l’analyse de ces liens en regardant leurs connexions avec d’autres variables (les variables supplémentaires permettant de caractériser plus précisément les profils d’emplois de non-titulaires, les établissements et la main-d’œuvre (titulaire ou non) qui les compose. Techniquement, l’ensemble des observations est projeté dans un espace à plusieurs dimensions, où chacun des axes qui représentent ces dimensions est composé de différentes variables décrivant l’emploi des non-titulaires dans les établissements. Ces variables qui participent à la construction des axes sont les *variables actives* et correspondent dans notre travail à la part et la durée des emplois des non-titulaires par catégorie hiérarchique. Le diagramme des valeurs propres réalisé à partir de ces variables est présenté dans le graphique 2.5 suivant :

Graphique 2.5 – Diagramme des valeurs propres de l’ACM



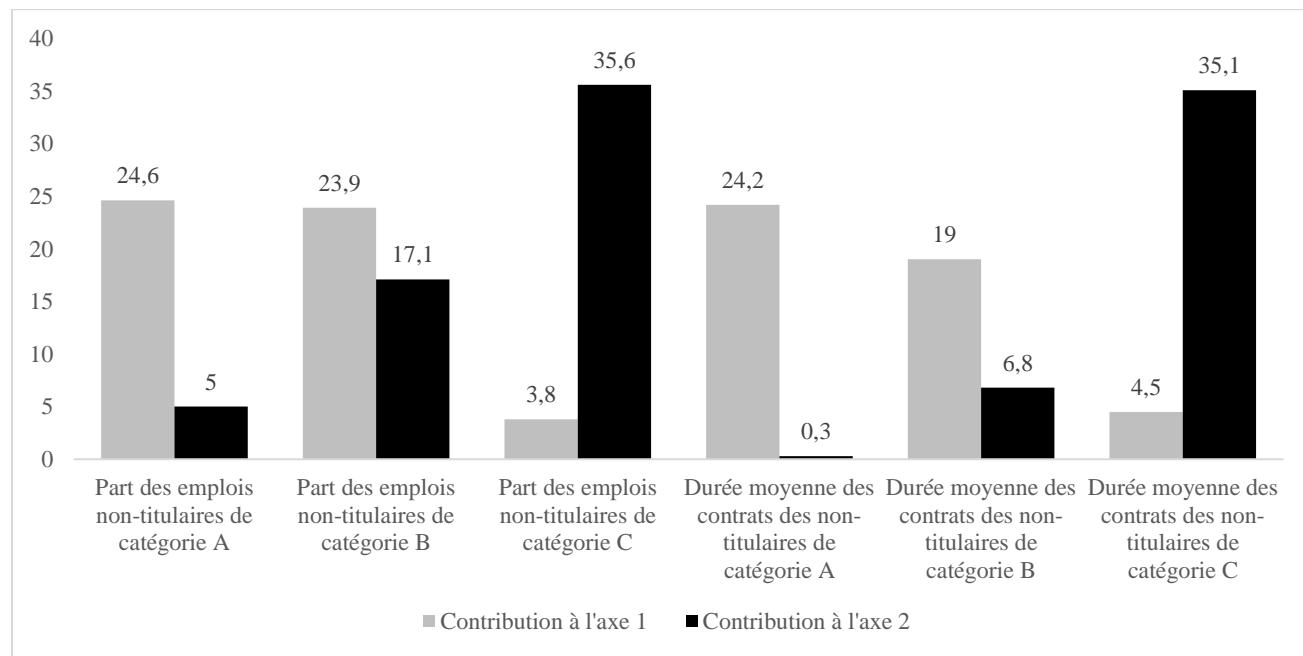
Note : « coude » qui se situe à partir de la deuxième dimension.

Champ : Ensemble des employeurs de la fonction publique (N= 45 566 observations).

Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), 2018, données pondérées.

Le choix du nombre de dimensions est déterminé à partir du critère du coude : c'est-à-dire un saut dans le diagramme des valeurs propres. Nous avons donc retenu deux dimensions pour lesquelles les inerties représentent 18,36% pour la première dimension, 16,68% pour la seconde dimension, au-delà de 2 dimensions on observe un décrochage. Ces axes expliquent à eux deux 35,04% des variations observées de notre échantillon. Les contributions des variables sont indiquées dans le graphique 2.6 suivant :

Graphique 2.6 – Contribution des variables aux axes



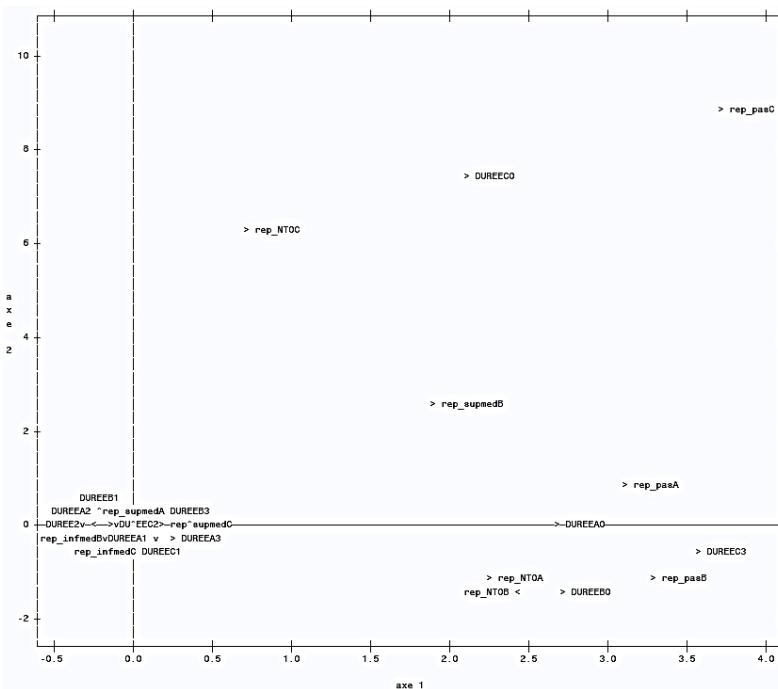
Lecture : La part des emplois non titulaire de catégorie A contribue à hauteur de 24,6% sur le premier axe.

Champ : Ensemble des employeurs de la fonction publique (N= 45 566 observations).

Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), 2018, données pondérées, INSEE.

Sur chacun des deux axes, on retiendra les variables les plus contributives au-delà de 16,7% qui correspondent à l’inertie moyenne. Pour le premier axe, les variables les plus contributives correspondent à la part et à la durée des emplois non titulaires de catégories A et B. On peut déjà observer une opposition importante entre les modalités de ces quatre variables (graphique 2.7).

Graphique 2.7 – Représentation des modalités des variables sur l’axe (1,2)



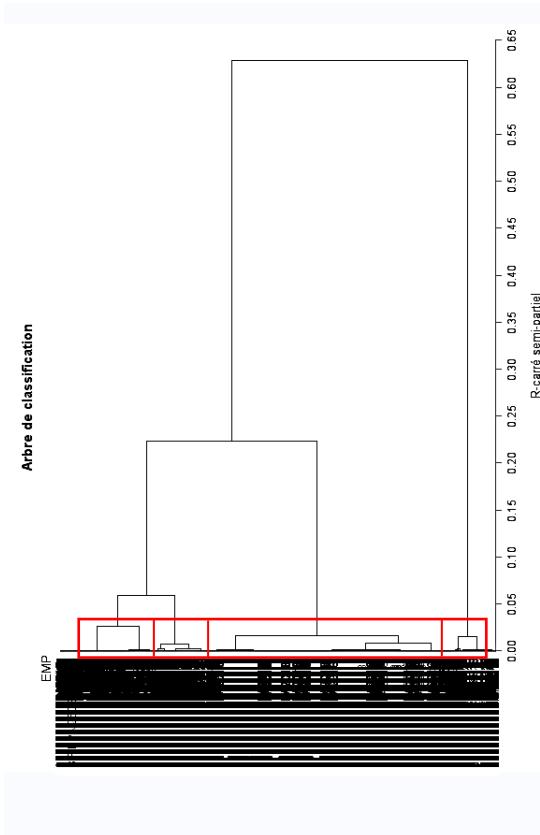
À gauche de l’axe, les modalités qui représentent une utilisation de non-titulaires de catégorie A ou B sont associées à une durée des contrats allant de faible à élevé. À l’inverse, à droite de l’axe, la part inexiste des non-titulaires de catégorie A ou B est associée à une durée du contrat inexiste. Sur le second axe, c’est plutôt la part et la durée des emplois non titulaires de catégorie C qui sont mises en évidence avec une nouvelle opposition qui apparaît. La part inexiste de non-titulaires de catégorie C s’associe plutôt à une durée inexiste dans l’emploi pour cette même catégorie dans les établissements sur le graphique du bas, alors que l’usage de non-titulaires de catégorie C (faible ou élevé), s’associe à l’existence d’une durée dans l’emploi (faible à éléver) sur le graphique du haut.

2.4. Classification ascendante hiérarchique

Une fois les dimensions identifiées, il est ensuite possible de réaliser une classification à partir de l’ACM. En effet, dès lors que nous sommes confrontés à un grand nombre d’observations, l’interprétation de l’analyse factorielle multiple est possible mais complexe, elle permet de caractériser des tendances mais ne permet toutefois pas d’identifier des classes. Pour compléter l’analyse, nous réalisons une classification ascendante hiérarchique (CAH) à partir des deux dimensions retenues. Ne retenir que deux dimensions permet de réduire synthétiquement l’information sur les variables de départ. Celle-ci repose sur la méthode de

Ward²⁵ qui vise à regrouper dans des classes les établissements ayant des caractéristiques d’emploi les plus proches. Le choix de notre nombre de classes est déterminé selon trois éléments : l’arbre de classification (ou le dendrogramme), les informations relatives au saut d’inertie²⁶ de ce dendrogramme ainsi que celles sur la perte d’inertie interclasses²⁷. Ces trois critères sont des indices d’identification de la qualité de la classification. Sur le dendrogramme, on distingue très nettement la formation des groupes (graphique 2.8). Il semblerait que quatre classes soient la subdivision finale à appliquer.

Graphique 2.8 – Dendrogramme de la classification



Le second critère de qualité de la classification réalisée correspond au critère de classification cubique²⁸. Par convention, dès lors que ce critère est supérieur à 2, la classification peut être considérée comme de bonne qualité. C'est bien le cas lorsque le choix se porte sur quatre classes (le critère de classification cubique est égal à 129,38). Enfin, le dernier critère repose sur le R² semi-partiel, il permet de mesurer la perte d'inertie interclasse lors du

²⁵ Cette méthode repose sur la minimisation de la variance interclasse.

²⁶ L'inertie correspond à la somme des distances au carré de chacun des points du nuage par rapport au centre de celui-ci. Elle mesure la dispersion du nuage de point. Le saut d'inertie traduit le passage brutal entre des classes d'une certaine homogénéité à un ensemble de classes beaucoup moins homogènes.

²⁷ Mesure la perte d'informations au sein d'une classe liée à l'augmentation du nombre de classes.

²⁸ Il permet de voir si la classification s'éloigne ou non de la distribution uniforme du nuage des établissements.

regroupement de deux classes. Il est vrai que choisir trois classes permet de minimiser fortement la perte d’inertie puisqu’elle diminue de 16 points (entre deux et trois classes). Toutefois, après comparaison (de trois puis quatre classes), le choix de quatre classes offre une description plus précise de la gestion de l’emploi non titulaire.

III. Pratiques de gestion différenciées de l’emploi non titulaire par les employeurs publics

À partir de cette méthode, quatre classes se distinguent de l’analyse de l’emploi public non titulaire et mettent bien en évidence l’existence d’une diversité dans leur usage par type d’organisation : recours modéré à des profils multiples, recours massif et ciblé aux peu qualifiés, recours massif et ciblé aux qualifiés, recours important et ciblé aux peu qualifiés (3.1). Une partie des observations isolée ne recourant pas aux non-titulaires est intégrée de nouveau lors de l’analyse des établissements employeurs (3.2).

3.1. Quels emplois pour les non-titulaires ?

Les trois fonctions publiques ont un recours diversifié aux non-titulaires qui se traduit par des pratiques de gestion de l’emploi non titulaire propres aux organisations qui composent ces versants. En effet, Bunel (2006) et Petit (2003) portent une analyse similaire sur le secteur privé, et montrent l’importance d’étudier la diversité interne des organisations. Le tableau 2.3 suivant expose les variables actives qui décrivent les emplois non titulaires des différentes organisations de la fonction publique. Ces analyses nous invitent à proposer un découpage en quatre classes.

Tableau 2.3 – Statistiques descriptives des variables actives par classe

	Recours modéré à des profils multiples	Recours massif et ciblé aux peu qualifiés	Recours massif et ciblé aux qualifiés	Recours important et ciblé aux peu qualifiés	Total pour l'année 2018
Variables actives					
Part de non-titulaires de catégorie A					
- Pas d'agents de cette catégorie	0,78	90,77	80,98	79,12	62,95
- Pas de non-titulaires	14,38	6,06	2,90	19,64	15,10
- Part de non-titulaires inférieure à la médiane	42,95	0,67	1,62	0,05	10,05
- Part de non-titulaires supérieure ou égale à la médiane	41,89	2,51	14,49	1,20	11,91
Part moyenne de non-titulaires de catégorie A parmi l'ensemble des catégories A	29,35	13,94	37,95	1,61	28,66
Part de non-titulaires de catégorie B					
- Pas d'agents de cette catégorie	7,14	0,05	8,14	73,02	42,51
- Pas de non-titulaires	13,76	1,60	0,94	26,90	18,18
- Part de non-titulaires inférieure à la médiane	72,12	10,30	6,51	0,08	18,41
- Part de non-titulaires supérieure ou égale à la médiane	6,98	87,70	84,41	0,00	20,91
Part moyenne de non-titulaires de catégorie B parmi l'ensemble des catégories B	27,31	91,69	65,19	0,23	28,20
Part de non-titulaires de catégorie C					
- Pas d'agents de cette catégorie	0,00	0,00	87,52	0,00	8,40
- Pas de non-titulaires	0,00	2,01	12,48	0,00	1,46
- Part de non-titulaires inférieure à la médiane	45,35	10,16	0,00	36,37	31,57
- Part de non-titulaires supérieure ou égale à la médiane	54,65	87,83	0,00	63,63	58,57
Part moyenne des non-titulaires de catégorie C parmi l'ensemble des catégories C	42,94	84,34	0,00	48,95	43,76
Part de la durée de contrats des non-titulaires de catégorie A					
- Pas de non-titulaires de cette catégorie	15,16	96,83	83,89	98,76	78,05
- Contrat de catégorie A de moins de 6 mois	11,51	0,53	2,45	0,10	2,98
- Contrat de catégorie A de 6 à moins d'un an	50,11	0,89	5,60	0,12	12,13
- Contrat de catégorie A d'au moins 1 an	23,23	1,75	8,07	1,02	6,85
Durée moyenne des contrats des non-titulaires de catégorie A (en jour)	260	297	242	260	259
Part de la durée de contrats des non-titulaires de catégorie B					
- Pas de non-titulaires de cette catégorie	20,90	2,01	9,07	99,92	60,68
- Contrat de catégorie B de moins de 6 mois	20,29	21,85	11,09	0,02	8,49
- Contrat de catégorie B de 6 à moins d'un an	47,14	62,90	70,83	0,04	25,60
- Contrat de catégorie B d'au moins 1 an	11,67	13,25	9,01	0,02	5,23
Durée moyenne des contrats des non-titulaires de catégorie B (en jour)	219	223	190	163	219
Part de la durée de contrats des non-titulaires de catégorie C					
- Pas de non-titulaires de cette catégorie	0,00	2,01	100	0,00	9,86
- Contrat de catégorie C de moins de 6 mois	42,79	32,81	0,00	36,31	33,85
- Contrat de catégorie C de 6 à moins d'un an	56,66	49,84	0,00	42,81	42,75
- Contrat de catégorie C d'au moins 1 an	0,55	15,34	0,00	20,88	13,54
Durée moyenne des contrats des non-titulaires de catégorie C (en jour)	196	218	–	192	207
Variables illustratives					
Part moyenne des non-titulaires dans l'établissement	34,19	85,93	63,88	47,67	36,31
Nombre d'observations	10 376	5 827	4 375	24 988	45 566
Part des établissements	23%	13%	10%	55%	100%
Part des postes	92%	5%	2%	1%	100%

Lecture : 41,89% des établissements de la classe « Recours modéré à des profils multiples » utilisent une part de non-titulaires de catégorie A supérieure à celle de l'ensemble des établissements utilisant des non-titulaires de catégorie A.

Champ : Ensemble des employeurs recourant aux non-titulaires de la fonction publique

Source : Système d'information sur les agents des services publics (SIASP), 2018, données pondérées.

La classe du « **Recours modéré à des profils multiples** » concentre 23% des administrations publiques. Elle comporte des profils relativement variés puisque parmi les catégories A et B, près d'un tiers sont non-titulaires, et près de la moitié parmi les catégories C. La durée moyenne des contrats de ces agents est plus élevée pour les catégories A et B (entre 8 et 9 mois) que pour les catégories C (plutôt de 7 mois). Enfin, comme son nom l'indique, les organisations composant cette classe recourent de façon modérée aux non-titulaires à près de 35 %.

La seconde classe « **Recours massif et ciblé aux peu qualifiés** » regroupe 13% des administrations de l'État. Les organisations qui composent cette classe divisent leur main-d'œuvre entre les agents de catégories B et C, la part moyenne des agents non titulaires parmi ces catégories représente respectivement 92% et 84%. La durée moyenne de ces contrats est approximativement la même pour les B et les C mais elle est plus élevée pour les A. Enfin, le recours aux non-titulaires est très important puisque trois quarts des organisations de cette classe emploient en moyenne près de 86% de non-titulaires parmi leurs effectifs.

La troisième classe « **Recours massif et ciblé aux qualifiés** » rassemble 10% des effectifs des organisations de l'État. Cette classe se compose comme la précédente d'une part très importante d'agents non titulaires de catégorie B (en moyenne 65%). Contrairement à la classe précédente qui semble être composée de davantage d'emplois d'exécution (plutôt des C), cette classe recourt principalement à des non-titulaires de catégories A (en moyenne 38%). En comparaison avec les deux premières classes, celle-ci emploie des agents en moyenne plus diplômés, mais dont la durée des contrats est plus faible. Elle recourt également massivement aux non-titulaires qui représentent en moyenne 64% de leur effectif total des établissements.

La dernière classe « **Recours important et ciblé aux peu qualifiés** » rassemble 55% des administrations publiques. Elle regroupe presque exclusivement des agents non titulaires de catégorie C et très peu de catégories A. En comparaison aux trois classes précédentes, les agents non titulaires de catégorie C de cette dernière classe détiennent la durée de contrat la plus faible. Enfin, en moyenne, ils recourent pour près de la moitié de leurs effectifs, à des non-titulaires.

3.2. Pour quels employeurs ?

Les quatre classes distinguent un usage des non-titulaires particulièrement différencié par la nature des qualifications. Pour nourrir davantage l'analyse de ces stratégies d'emploi, des variables supplémentaires sont utilisées. Non intégrées à la construction des axes de l'ACM,

elles permettent d’illustrer et de décrire le type d’établissements qui adoptent telle ou telle pratique de gestion de l’emploi non titulaire. C’est ce que le tableau 2.4 suivant illustre.

Tableau 2.4 – Statistiques descriptives des variables supplémentaires des établissements par classe

	Recours modéré à des profils multiples	Recours massif et ciblé aux peu qualifiés	Recours massif et ciblé aux qualifiés	Recours important et ciblé aux peu qualifiés	Non-recours aux non-titulaires	Total pour l’année 2018
Caractérisation de l’employeur						
Taille moyenne des établissements						
- Très petite (moins de 10 postes)	3,68	27,39	58,95	65,32	96,36	52,68
- Petite (entre 10 et 50 postes)	20,86	68,30	39,93	30,43	3,29	29,84
- Moyenne (entre 50 et 250)	50,88	3,67	0,82	3,98	0,25	12,41
- Grande (plus de 250 postes)	24,59	0,63	0,30	0,26	0,10	5,07
Part moyenne des types d’établissement						
- Ministère	0,22	0,00	0,05	0,01	0,00	0,05
- Établissement public	5,78	66,59	76,59	1,41	0,34	15,57
- Hôpital	8,34	0,00	0,00	0,00	0,00	1,64
- Établissement médico-social	12,40	0,21	0,25	0,18	0,06	2,58
- Région	0,13	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03
- Département	2,53	0,02	0,05	0,07	0,04	0,54
- Commune	70,59	33,19	23,06	98,33	99,57	79,59
Nomenclature d’activité des établissements employeurs						
- Enseignement	5,35	66,66	76,78	1,32	0,25	15,45
- Administration publique	52,79	27,05	17,51	90,78	85,20	69,42
- Santé humaine et action sociale	35,00	3,93	2,40	4,99	6,29	10,74
- Autres activités	6,85	2,37	3,31	2,91	8,25	4,38
Caractérisation de la main-d’œuvre des employeurs						
Part moyenne des agents de catégorie A	32,90	1,30	43,23	2,63	4,87	18,13
Part moyenne des agents de catégorie B	12,74	27,52	50,67	4,04	7,09	12,34
Part moyenne des agents de catégorie C	46,05	57,46	3,22	90,56	72,81	50,37
Salaire moyen des agents de catégories A	30 940	30 365	28 996	37 137	34 981	31 091
Salaire moyen des agents de catégories B	21 206	9 279	12 831	24 972	24 962	20 988
Salaire moyen des agents de catégories C	14 665	7 643	18 877	11 675	15 645	14 403
Temps de travail moyen des catégories A	92,78	84,48	93,07	95,57	89,90	95,11
Temps de travail moyen des catégories B	90,29	74,87	82,66	95,22	92,07	90,82
Temps de travail moyen des catégories C	85,44	65,89	92,94	77,55	79,59	89,73
Caractérisation de la main-d’œuvre non titulaire (NT) des employeurs						
Part moyenne des NT	34,19	85,93	63,68	47,67	-	36,22
Salaire moyen des NT de catégorie A	22 575	27 133	15 908	16 563	-	22 519
Salaire moyen des NT de catégorie B	11 137	7 903	7 292	7 845	-	11 015
Salaire moyen des NT de catégorie C	7 627	5 829	-	5 886	-	7 499
Temps de travail moyen des catégories A	85,36	87,16	90,15	72,34	-	85,97
Temps de travail moyen des catégories B	81,69	73,29	78,50	80,08	-	81,47
Temps de travail moyen des catégories C	78,21	62,59	-	67,91	-	77,35
Nombre d’observations	10 376	5 827	4 375	24 988	7 149	52 715

Lecture : 50,88% des établissements de la classe du « Recours modéré à des profils multiples » sont de taille moyenne.

Champ : Ensemble des employeurs de la fonction publique (N= 52 715 observations).

Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), 2018, données pondérées, INSEE.

La classe du « **Recours modéré à des profils multiples** » se compose d’établissements de taille moyenne ou de grandes tailles et plus particulièrement de ministères, d’hôpitaux, d’établissements médico-sociaux, de régions et de départements. Leurs activités principales concernent principalement la santé humaine et l’action sociale, ou l’administration publique.

Elle regroupe une main-d’œuvre relativement diversifiée, composée essentiellement de catégories A et de catégories C. Parmi cette main-d’œuvre, les non-titulaires occupent des emplois très hétérogènes tant chez les catégories C ; des adjoints techniques (7,3%), des services civiques (5,7%), des adjoints territoriaux d’animation (5,1 %), des accompagnants des élèves en situation de handicap (2,2%) ; que chez les catégories A ; des agents de services hospitaliers qualifiés (4,0%), des vacataires (2,6%), des enseignants contractuels (2,2%), des internes en médecine (2,1%). L’usage d’agents non titulaires de catégories A est en fait de plus en plus répandue dans la fonction publique et notamment pour les postes détenant des compétences recherchées, l’embauche des primo recrutés se fait en CDI (Peyrin, 2017). C’est par exemple le cas dans les hôpitaux qui souffrent d’une pénurie d’infirmières dorénavant recrutées plus souvent en CDI que titulaires de leur statut. Celles-ci représentent près de 1,9% des agents non titulaires de la classe, soit un peu plus de 39 000 emplois.

La seconde classe « **Recours massif et ciblé aux peu qualifiés** » est composée plutôt de petits établissements publics à caractère administratif (EPA). Plus précisément, il s’agit d’établissements publics locaux d’enseignement relevant du secondaire (collèges, lycées) dont l’activité principale est l’enseignement. La main-d’œuvre de ces structures est principalement composée de personnels de catégories B ou C. Les non-titulaires de ces établissements sont le plus souvent assistants d’éducation (38,4%), surveillants (12,2%), employés de services divers (9,8%), accompagnants des élèves en situation de handicap (7,6%) ou encore agents de services (4,1%). On imagine qu’ils viennent en complément ou en remplacement des agents titulaires qui composent la classe.

La troisième classe « **Recours massif et ciblé aux qualifiés** », concentre là encore des établissements publics à caractère administratif (EPA) principalement d’enseignement secondaire. Notons par ailleurs que lorsqu’on contrôle des caractéristiques des employeurs, les ministères et les départements tendraient plutôt à rejoindre cette classe plutôt que la première²⁹. Contrairement aux établissements de la classe précédente, la taille des établissements de cette classe est plus petite et la structure de la main-d’œuvre (titulaire et non titulaire) est différente. En effet, elle compte davantage d’agents de catégories A et B, qui représentent près de 97% des effectifs de ces établissements. De même, on peut faire l’hypothèse que les agents non titulaires remplacent ou complètent une main-d’œuvre relativement qualifiée, lesquels se composent principalement d’assistants d’éducation (58,8%) mais aussi, d’une part importante de catégories

²⁹ Voir en annexe (tableau A.2.1) pour les régressions logistiques.

A dont des ingénieurs d'étude (7,1%), des directeurs et chargés de recherche (5,5%), des allocataires de recherche (4,5%) ainsi que des techniciens de laboratoire de recherche (2,6%).

La quatrième classe « **Recours important et ciblé aux peu qualifiés** » concerne également des petites à très petites structures. Mais il s'agit plutôt de communes dont l'activité principale correspond à l'administration publique. Ces communes emploient principalement des agents de catégories B et C. Les agents non titulaires, principalement sur des emplois de catégories C, occupent majoritairement des emplois de la fonction publique territoriale. On recense des adjoints techniques (25,2%), des adjoints administratifs (22,3%), des agents non titulaires de catégorie C sans référence (18,4%), des adjoints territoriaux d'animation (8,0%) ainsi que des agents en contrat d'insertion (9,5%). Cette classe a pour particularité d'être composée de profils de qualifications très similaires à la suivante « **Non-recours aux non-titulaires** ». Cette dernière classe regroupe principalement de très petites communes composées exclusivement de fonctionnaires (plutôt de catégorie C). Initialement retirées de la base de données car les établissements ne recourent pas aux non-titulaires, les données ont été réintégrées. On peut faire deux hypothèses au regard de la structure de ces deux classes. La première suppose que les postes de fonctionnaires partis en retraite soient occupés (temporairement ou non) par des agents non titulaires. La seconde hypothèse est que le choix de recourir aux non-titulaires ou aux fonctionnaires dépendrait des objectifs et des orientations politiques des collectivités. Autrement dit, les pratiques d'emploi seraient affectées par le poids des élus locaux (Sadran, 1987).

Trois stratégies de gestion de l'emploi non titulaires apparaissent au regard de ces résultats. Le premier mode de gestion consiste à un usage très diversifié des profils de non-titulaires en termes de qualification et de durée de contrat. C'est le cas de la première classe qui emploie des agents non titulaires de catégorie A pour une durée moyenne de 9 mois, et des agents non titulaires de catégories C pour une durée moyenne de 7 mois. La seconde stratégie apparaît au sein des établissements d'enseignement : entre la seconde et la troisième classe qui recourent toutes deux de façon massive aux non-titulaires. Une différenciation s'opère plus distinctement sur la catégorie hiérarchique recrutée en emploi non titulaire dans ces établissements. La seconde classe aurait tendance à recourir à un personnel non titulaire peu qualifié, alors que la troisième classe recourt davantage à des compétences spécifiques et qualifiées sur des durées plus courtes. Enfin, la dernière pratique de catégorisation des établissements vise à une différenciation par le statut d'emploi. C'est le cas des quatrièmes et cinquièmes classes qui ont pour principale particularité de regrouper des communes. La

quatrième classe recourt principalement à des non-titulaires sur des emplois de catégorie C, alors que pour la dernière, ces emplois sont exclusivement pourvus par des fonctionnaires.

3.3. Évolution des pratiques de gestion de l’emploi entre 2011 et 2018

Une fois les classes obtenues et la description de ces classes réalisée, il est possible d’en faire apparaître la dynamique. Celle-ci, effectuée à partir de la base de données 2011, est l’occasion de mettre en lumière un changement ou une stabilité des modes de gestion de l’emploi par les établissements. Tout comme pour la base 2018, la base de données 2011 a connu un changement d’unité d’observations passant de 6 228 109 emplois à 58 247 établissements. Le tableau 2.5 suivant offre une comparaison de la composition des deux bases de données des années 2011 et 2018 :

Tableau 2.5 – Statistiques descriptives de la base de données par établissement pour les années 2011 et 2018

	Année 2011	Année 2018	Évolution en pourcentage
Part moyenne de non-titulaires	34,65%	36,22%	+ 5
Part moyenne de catégorie A	27,59%	30,72%	+ 11
Part moyenne de catégorie B	17,01%	16,26%	- 4
Part moyenne de catégorie C	50,90%	50,37%	- 1
Quotité moyenne de temps de travail	85,47%	87,37%	+ 2
Montant de salaire annuel moyen	18 539,48€	19 951,70€	+ 8
Taille moyenne des établissements	106 postes	122 postes	+ 15
Nombre d’observations	58 247	52 715	- 10

Lecture : la part des non-titulaires en 2018 s’élève à 36,22% soit une augmentation de 5 % par rapport à 2011.

Champ : Ensemble des employeurs de la fonction publique.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), 2018, données pondérées.

Plusieurs constats apparaissent au regard des statistiques descriptives des deux bases de données. La part des catégories A a augmenté tandis que celle des B et des C a diminué. Cette évolution s’accompagne d’une hausse des salaires et du temps de travail. Par ailleurs, depuis les années 80, une série de restructurations a eu lieu dans la fonction publique, que ce soit pour les établissements culturels (cf. chapitre 4), les universités (cf. chapitre 3) ou encore des regroupements hospitaliers (Lalande et al., 2012). Celle-ci crée mécaniquement une hausse de la taille des établissements et une baisse du nombre d’établissements observés entre les deux dates. De la même façon, depuis 2007, l’emploi de non-titulaires s’est accentué, nourrit par des politiques encourageant son recours (cf. chapitre 1). Cette hausse se traduit statistiquement puisqu’entre 2011 et 2018, la part des non-titulaires a augmenté de cinq pour cent. Ces

évolutions dans la structuration des données, nous invitent à faire l’hypothèse que les pratiques d’emploi des établissements auraient changée entre les deux dates.

L’enjeu de la dynamique est d’attribuer une classe à chacune de nos observations en 2011 et en 2018 afin de voir s’il existe des changements. Deux principales méthodes peuvent être mises en œuvre pour réaliser cette dynamique. La première est de réaliser deux classifications sur les deux dates (2011 et 2018) et de comparer les changements de classes. Cette approche comporte le risque d’avoir des classes peu comparables. La seconde méthode consiste à attribuer une classe à chacune de nos observations (établissement) en 2011. Les observations de 2011 ne participent pas à la construction de l’ACM, mais elles permettent de comparer des établissements ayant des pratiques de gestion de l’emploi proche. Techniquement, les données relatives aux établissements en 2011 sont projetées en *individus supplémentaires* sur les axes de l’ACM de 2018. On calcule ensuite la distance minimale entre les barycentres des classes obtenues en 2018 et les coordonnées des établissements de 2011. On attribuera la classe de l’établissement pour laquelle la distance entre le barycentre de la classe et les coordonnées de l’établissement est minimale.³⁰

Par-delà la méthode utilisée pour construire la dynamique, deux types d’échantillons permettent de retracer l’évolution des stratégies d’emploi des établissements dans le temps : échantillon non cylindré (comparaison des classes et leurs évolutions) et un échantillon cylindré (suivi d’établissements entre deux dates). Le panel non cylindré permet de conserver l’ensemble des observations et de comparer leur ampleur sur les deux dates. Le panel cylindré ne retient que les observations présentes en 2011 et en 2018 et permet de regarder si des transferts d’une classe à une autre existent. Le tableau 2.6 fait état de ces évolutions dans les deux échantillons.

³⁰ Cette méthode aurait aussi pu être réalisée de façon inverse, en faisant la classification sur 2011 et en projetant les observations supplémentaires de 2018. Néanmoins, elle ne permet pas d’éclairer les pratiques de gestion sur 2018 mais sur 2011.

Tableau 2.6– Dynamique des pratiques de gestion de l’emploi sur 2011-2018

	Échantillon non cylindré			Échantillon cylindré		
	2011	2018	Évolution (2011 en base 100)	2011	2018	Évolution (2011 en base 100)
Recours modéré à des profils multiples	19,87	19,68	- 0,97	19,69	18,74	- 5,07
Recours massif et ciblé aux peu qualifiés	12,03	11,05	- 8,87	12,32	11,58	- 6,39
Recours massif et ciblé aux qualifiés	3,13	8,30	+ 165,18	3,07	8,21	+ 167,43
Recours important et ciblé aux peu qualifiés	51,23	47,40	- 8,08	52,39	48,08	- 8,96
Non-recours aux non-titulaires	13,73	13,56	- 1,25	12,53	13,40	+ 6,94
Nombre d’observations	58 247	52 715	- 10			96 448

Lecture : La classe des « Recours massif et ciblé aux qualifiés » a augmenté de 165% entre 2011 et 2018.

Champ : Ensemble des employeurs de la fonction publique.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), 2018, données pondérées.

En échantillon non cylindré entre les années 2011 et 2018, toutes les classes ont vu leur part diminuée, à l’exception de la classe du « Recours massif et ciblé aux qualifiés » qui a très fortement augmenté (+ 165%). En comparaison avec l’échantillon cylindré qui compte moins d’observations, les variations des classes sont relativement similaires à l’échantillon précédent. La classe du « Recours massif et ciblé aux qualifiés » connaît également une hausse spectaculaire du nombre d’établissements (+ 167%). Celle-ci provient du transfert d’une partie des établissements de la classe « Recours important et ciblé aux peu qualifiés » et de celle du « Recours massif et ciblé aux peu qualifiés » vers celle du « Recours massif et ciblé aux qualifiés ». Ces transferts sont principalement des changements de classes d’établissements publics à caractère administratif regroupant des établissements d’enseignements secondaires généraux et professionnels passant de 71% en 2011 à 77% en 2018. Cette faible différence de variations sur les deux échantillons (cylindré et non cylindré) nous invite à poursuivre l’analyse sur échantillon cylindré afin de mettre en évidence d’autres transferts.

Le tableau 2.7 illustre les mobilités interclasses des établissements présents en 2011 et en 2018. Il pose d’abord le constat d’une forte stabilité des établissements puisqu’ils restent majoritairement dans leur classe respective entre les deux dates. Quelques changements sont néanmoins perceptibles et peuvent faire l’objet d’hypothèses.

Tableau 2.7 – Mobilité des établissements par classe sur 2011-2018 en échantillon cylindré

		2018						Nombre d'observations
		Recours modéré à des profils multiples	Recours massif et ciblé aux peu qualifiés	Recours massif et ciblé aux qualifiés	Recours important et ciblé aux peu qualifiés	Non-recours aux non-titulaires	Total	
2011	Recours modéré à des profils multiples	74,70	4,43	2,61	16,89	1,37	19,69	18 994
	Recours massif et ciblé aux peu qualifiés	7,86	43,16	23,76	21,38	3,84	12,32	11 878
	Recours massif et ciblé aux qualifiés	3,28	29,56	54,79	7,91	4,46	3,07	2 957
	Recours important et ciblé aux peu qualifiés	5,30	8,11	5,37	69,02	12,19	52,39	50 530
	Non-recours aux non-titulaires	1,44	1,87	2,20	45,60	48,89	12,53	12 088
	Total	18,74	11,58	8,21	48,08	13,40	100	96 448
Nombre d'observations		18 073	11 168	7 919	46 368	12 920		

Lecture : Les établissements se trouvant dans la classe des « Recours massif et ciblé aux qualifiés » en 2011 sont 54,79% à être encore dans cette même classe en 2018.

Champ : Ensemble des employeurs de la fonction publique.

Source : Système d'information sur les agents des services publics (SIASP), 2018, données pondérées.

En effet, plusieurs changements de classement d'établissements sont réalisés entre 2011 et 2018. Le premier concerne le passage d'établissements recourant massivement aux peu qualifiés vers les établissements recourant massivement aux qualifiés et inversement. Ces transferts sont principalement issus de changement de classes des établissements publics locaux d'enseignement (collèges et lycées) : ils représentent 87% des transferts de cette seconde classe à la troisième, et 91% de la troisième vers la seconde. Ces résultats pourraient être dus à une évolution des politiques d'emploi, soit vers la hausse du recrutement de catégories A (pour les premiers changements de classes), ou une hausse du recrutement des catégories C (pour les seconds).

Le second changement concerne les mouvements de la classe des recours massifs aux peu qualifiés vers celle du recours important aux peu qualifiés. Les communes représentent 84% parmi les organisations ayant changé de classe. Ce constat nous invite à poser l'hypothèse que ces transferts sont nourris par la décentralisation d'une partie des activités de l'État vers les collectivités. Ceux-ci impliquent également un transfert aux communes des fonctionnaires et des non-titulaires en tenant compte de leurs statuts et de leurs conditions d'emploi.

Le dernier changement concerne le passage d’établissements ne recourant pas aux non-titulaires vers la classe des établissements ayant un recours important aux peu qualifiés, ils sont 46% à avoir changé de classe entre 2011 et 2018. Là encore ces mouvements sont principalement issus des communes qui représentent 99% des transferts. Deux hypothèses se posent : la première est un changement de politique d’emploi qui pourrait être lié à un changement d’orientation politique de la commune. La seconde hypothèse serait que, les communes sont souvent de très petits établissements composés parfois d’un agent ou deux. De fait, le recrutement d’agents dans les collectivités locales les plus petites peut avoir lieu temporairement voire à plus long terme sur de l’emploi non titulaire.

Conclusion

Bien que les réformes successives tendent à intensifier le recours aux non-titulaires (Pillon et al., 2021), il serait faux de penser son usage totalement homogène dans la fonction publique. En effet, la structure des trois fonctions publiques nous conduit à regarder de plus près l’hypothèse consistant à dire que les modes de gestion de l’emploi non titulaire seraient diversifiés. Le premier résultat nous amène à conclure qu’effectivement, dans les trois fonctions publiques, le recours à l’emploi non titulaire est différencié par versant, tant du point de vue des qualifications que de la durée des contrats des agents. En revanche les importants écarts-types appellent à une analyse plus approfondie de ces modes de gestion de l’emploi non titulaire.

À l’aide d’une typologie, nous avons pu souligner l’existence d’une gestion différente des non-titulaires. La classification nous permet d’identifier trois principaux modes de gestion de ce statut d’emploi : la première est un usage diversifié des profils de non-titulaires (en matière de qualification et de durée de contrat). La seconde différenciation est exclusivement liée à la qualification de ces agents : certains EPA recourent à des agents peu qualifiés tandis que d’autres recourent à des qualifiés. La troisième différenciation a lieu entre statuts d’emploi au sein des deux dernières classes dont l’une recourt exclusivement aux fonctionnaires de catégories C et l’autre de façon importante aux non-titulaires de catégories C. Enfin, cette typologie apparaît relativement stable dans le temps puisque seule la classe des cadres supérieurs semble avoir augmenté. Plus de la moitié des établissements présents dans une classe en 2011 le sont encore sept années après.

Aux vues de ces résultats, la lecture à l’échelle organisationnelle et celle à l’échelle des trois fonctions publiques (lorsqu’il n’est pas possible d’utiliser le niveau organisation) sera conservée dans les autres chapitres de la thèse. Pour compléter l’analyse des modes de gestion de l’emploi des non-titulaires dans les organisations, les chapitres de la partie suivante proposent d’appréhender les raisons de leur recours à travers l’analyse d’entretiens semi-directifs auprès de plusieurs employeurs (université et musées).

Conclusion de la première partie

Dans cette première partie, nous avons cherché à rendre compte de l'évolution des marges de l'emploi à travers un double regard. A partir du SIASP, nous nous sommes focalisés sur l'analyse des non-titulaires de la fonction publique, lesquels représentent en 2018 plus de 36% de l'emploi du secteur. Nous avons ensuite réalisé un cadrage statistique à partir de l'enquête Emploi mettant en perspective, sur une fenêtre de 40 ans, l'utilisation des agents temporaires de la fonction publique par rapport aux agents temporaires du secteur privé. La part des agents temporaires de la fonction publique a toujours été plus élevée que celle du privé et connaît depuis 2007 une croissance importante.

Ensuite, nous avons montré l'existence d'une différenciation de gestion de l'emploi non titulaire dans les trois fonctions publiques. Ce constat ouvre sur l'hypothèse selon laquelle, il existerait autant de modes de gestion de l'emploi non titulaire que d'organisations publiques. L'analyse du système d'information sur les agents des services publics (SIASP) a permis de proposer une typologie de cette diversité des établissements publics dans leur gestion de l'emploi non titulaire. Quatre modes de gestions des non-titulaires apparaissent : recours modéré à des profils multiples, recours massif à des profils non qualifiés, recours massif à des profils qualifiés, et recours important à des profils qualifiés. Un dernier mode de gestion s'ajoute aux précédents et consiste à ne pas recruter de non-titulaires.

Dans la partie suivante, nous analysons ces pratiques de recours aux non-titulaires dans deux secteurs utilisateurs de non-titulaires : l'université et le secteur muséal.

PARTIE II – LES RAISONS DE RECOURS : UN REGARD DU POINT DE VUE DES EMPLOYEURS PUBLICS

Introduction de la deuxième partie

Chapitre 3 – Usage des modes de flexibilité de l’emploi et registre de justification : le cas d’une université française

Chapitre 4 – Une évaluation de l’effet des fusions d’université sur l’emploi : le cas des universités françaises

Chapitre 5 – Opérateurs de l’État et nouvelles formes de gestion de l’emploi public : le cas des établissements muséaux

Conclusion de la deuxième partie

Introduction de la deuxième partie

Après avoir montré que la fonction publique est composée d'une diversité de pratiques d'employeurs, mobilisant de façon différenciée les non-titulaires, nous tentons dans cette partie de mieux comprendre les causes du recours à ces marges de l'emploi en analysant les emplois non titulaires. Examiner la diversité des modes de gestion de l'emploi dans la fonction publique nous amène alors à explorer les raisons mobilisées par les employeurs publics pour y recourir. Contraints par le cadre juridique, les registres de recours aux non-titulaires peuvent donner lieu à une interprétation plus large de leur usage.

Après un état des lieux sur les usages légaux du recours aux non-titulaires, nous montrerons dans un premier temps (chapitre 3), à l'appui d'une monographie sur un établissement universitaire français, que la gestion de l'emploi est relativement contrainte par l'action du ministère de tutelle. Ce premier constat ouvre la voie à une analyse plus approfondie des raisons de recours à ces marges de l'emploi et des modes de flexibilités mobilisés par les acteurs des ressources humaines pour faire face à ces contraintes. Si une analyse plus approfondie est réalisée sur le double arbitrage entre titulaires et contractuels puis entre CDD et CDI, c'est bien la diversité des statuts d'emploi non titulaires qui est analysée en examinant aussi les vacataires.

On le verra, ces pratiques sont liées à l'autonomisation des universités mise en place en 2007, mais ce n'est pas l'unique changement institutionnel vécu par les établissements de l'enseignement supérieur sur la période récente. Les universités ont également été incitées à fusionner, ce qui a pu avoir un impact majeur sur les modes de gestion de l'emploi et plus particulièrement de l'emploi non titulaire. C'est ce que nous nous proposons de tester (chapitre 4). Partant de la littérature existante sur les fusions, nous testerons l'impact des fusions d'universités sur la variation de l'emploi global et de l'emploi non titulaire. En l'absence d'observations sur du long terme, à l'échelle de 2 ans, les résultats concluent à un effet non significatif de la fusion sur l'emploi total et sur l'emploi non titulaire. Soulignons que ce résultat peut être la conséquence du faible nombre d'observations d'établissements fusionnés et il sera utile de l'estimer à l'appui de données supplémentaires dès que possible.

La gestion de l'emploi à l'université, laquelle fait l'objet de restructurations et d'autonomisation récente, gagne à être mise en perspective avec des modes de gestion de l'emploi ayant connu une autonomisation plus ancienne. C'est ce que nous proposons de faire à travers une monographie du secteur muséal.

Dans un dernier temps (chapitre 5), nous montrerons que les contraintes sur la gestion de l'emploi émanant du ministère de tutelle pèsent également sur les établissements publics muséaux, lesquels ont pourtant débuté leur autonomisation de gestion bien avant les universités (au début des années 1990). À l'appui de l'exploitation d'entretiens semi-directifs, nous proposons d'articuler l'analyse des contrats courts à une analyse plus large des politiques de flexibilité de l'emploi dans le secteur.

CHAPITRE 3 : USAGE DES MODES DE FLEXIBILITE DE L'EMPLOI ET REGISTRE DE JUSTIFICATION : LE CAS D'UNE UNIVERSITE FRANÇAISE

Introduction

I. Les raisons de recours aux emplois non titulaires

- 1.1. Quels arbitrages entre CDD et CDI dans le privé ?
- 1.2. Des usages d'emplois non titulaires relativement équivalents dans la fonction publique

II. Le cas de l'université française

- 2.1. Gérer l'emploi dans une structure autonome
- 2.2. Cadrage statistique à partir des données disponibles sur les universités

III. Une stratégie de gestion des ressources humaines aux motifs divers

- 3.1. Présentation de l'échantillon d'enquêtés
- 3.2. Statuts et conditions d'emploi différenciés selon le niveau de qualification des agents
- 3.3. Un volant d'emploi flexible pour répondre à l'accroissement du nombre d'étudiants
- 3.4. Un large panel de mode de flexibilité encouragé par une logique de gestion managériale
- 3.5. Des stratégies de gestion de la main-d'œuvre enseignante qui diffèrent d'une université à l'autre

Conclusion

Introduction

Lorsque l’on s’en tient à la typologie précédemment réalisée (cf. chapitre 2), les pratiques de gestion de l’emploi non titulaire seraient différenciées d’un établissement à l’autre. Certains recourent de façon importante ou massive à des agents non qualifiés, d’autres plutôt à des profils qualifiés, d’autres à des profils variés et d’autres encore ne recourent pas du tout à l’emploi non titulaire. Il est intéressant d’approfondir l’analyse en s’attachant à connaître les raisons pour lesquelles les établissements mettent en œuvre ces politiques d’emploi.

Dans la littérature analysant le recours aux formes particulières d’emploi du secteur privé, plusieurs raisons de leur usage sont avancées. Les emplois dérogatoires au CDI de droit privé permettent de répondre aux incertitudes de la demande (Pucci, Valentin, 2005 ; Bentolila, Dolado, 1994 ; Berger, Piore, 1980), mais aussi aux incertitudes sur la productivité individuelle des travailleurs (Blasco, Givord, 2010). À partir de ces hypothèses sur le secteur privé, nous en proposons une adaptation à la fonction publique en tenant compte de ses spécificités sectorielles. Quelles sont les raisons de recours à l’emploi de non-titulaires dans la fonction publique ?

Les marges de l’emploi diffèrent d’un secteur à l’autre, les vacataires sont plutôt utilisés à l’université, alors que les stagiaires et les internes sont plutôt mobilisés à l’hôpital. Nous tenterons de saisir les raisons pour lesquels les employeurs publics recourent à l’emploi de non-titulaires à partir du cas de l’université française. Dans ce chapitre, les marges analysées seront l’emploi contractuel (CDD, CDI), puis plus largement l’emploi non titulaire en intégrant les vacations. Une discussion sur les autres modes de flexibilité comme l’externalisation ou le recours aux heures supplémentaires est également réalisée. Bien que depuis 2007, l’université dispose de son autonomie de gestion de l’emploi qui lui permet d’accroître ses marges de manœuvre, celles-ci demeurent encadrées financièrement par l’autorité de tutelle. De fait le recours aux non-titulaires est tributaire en partie des logiques budgétaires et financières mises en œuvre par les établissements pour respecter ce cadrage tutélaire. Quelles stratégies de gestion de l’emploi adoptent les universités pour recourir à ces statuts d’emploi ? Existe-t-il des différences de recours par rapport aux activités professionnelles et aux qualifications des agents ? Plus largement l’usage des non-titulaires s’accompagne-t-il d’un recours à d’autres modes de flexibilité ? Comment les arbitrages sont-ils réalisés entre les différentes modalités de recours (CDD, CDI, vacation) ? Sont-ils équivalents dans les universités ?

Nous testerons les différentes hypothèses de recours aux agents non titulaires à l’appui d’entretiens semi-directifs réalisés auprès d’acteurs des ressources humaines d’une université

française. Le défi étant alors de comprendre les arbitrages qui sont réalisés, et ce qui les motive, ainsi que les motifs pour lesquels ces employeurs publics effectuent ces arbitrages et les contraintes qui leur sont imposées. Dans un premier temps, nous reviendrons sur la littérature existante sur les raisons du recours aux formes d’emploi dérogatoire au CDI dans le privé que nous adapterons à la fonction publique. Dans un second temps, nous montrerons que ces raisons de recours sont envisagées en tenant compte des contraintes financières de l’établissement et d’un contexte institutionnel mouvant. Dans un troisième temps, nous verrons que d’une catégorie hiérarchique à l’autre, les raisons du recours et les conditions d’emploi apparaissent différencierées. Mais également, que face à l’augmentation du nombre d’étudiants, les employeurs publics ont dû diversifier leur mode de flexibilités par le recours à d’autres formes d’emplois différentes du CDD ou du CDI de droit public telles que la vacation ou l’externalisation. Enfin, la dernière partie du chapitre expose la diversité des pratiques de gestion de l’emploi dans les universités dont nous proposons d’établir une typologie.

I. Les raisons de recours aux emplois non titulaires

Cette section propose de revenir sur les représentations théoriques de la littérature sur la question des motifs de recours à l’emploi de CDD dans le secteur privé (1.1). À partir de cette grille de lecture, nous tenterons de faire apparaître les motifs de recours à l’emploi non titulaire dans les établissements publics (1.2).

1.1. Quels arbitrages entre CDD et CDI dans le privé ?

Les employeurs du privé mobilisent plusieurs registres d’utilisation de ces contrats, principalement en raison de l’incertitude liée à la demande. Parmi ceux-ci, trois motifs de recours sont définis par le cadre légal (article 18, loi n°2018-727 du 10 août 2018). Les contrats à durée déterminée (CDD) peuvent d’abord être utilisés pour répondre à l’absence d’un salarié dans le cas où cette absence reste temporaire – la durée du contrat ne doit pas excéder 18 mois, et lorsque le départ du salarié est définitif, cette durée peut s’étendre à deux ans. Ensuite, le CDD³¹ peut être mobilisé en réponse à l’accroissement temporaire d’activité. Dans ce cas de figure, le contrat ne peut être conclu pour une période supérieure à 18 mois. Le dernier motif légal de recours est le recrutement de CDD permettant de répondre à l’activité saisonnière. Celui-ci peut être conclu lors des périodes saisonnières, mais uniquement pour certains secteurs d’activités tels que le tourisme (activités dans les stations de ski) ou l’agriculture (activités de récoltes, par exemple).

Au côté de ces pratiques légales, des pratiques plus informelles peuvent être mobilisées pour répondre à cette incertitude. En effet, la demande des entreprises est soumise à des chocs aléatoires positifs ou négatifs qui peuvent conduire à faire varier le volume d’emploi (Rémy, 2019 ; Roux, 2007 ; Pucci, Valentin, 2005 ; Maurin 2000). À supposer que cette demande soit parfaitement stable, le CDI apparaît comme la forme d’emploi idéale puisqu’il permettrait d’amortir les coûts d’embauche. Un nombre important d’articles scientifiques expliquent le recours au CDD par un environnement incertain (Bunel, 2006 ; Givord, Maurin, 2002 ; Goux et al., 2001 ; Coutrot, 2000 ; Zylberberg, 1981). Pour une partie des auteurs, l’arbitrage entre CDD et CDI est réalisé compte tenu des coûts de licenciement. En effet, en raison de la

³¹ Ces emplois peuvent être conclus en CDD dont la durée dépend du motif de recours, mais ils peuvent être conclus sous la forme de CDD d’usage (en fonction du secteur d’activité). Les salariés recrutés peuvent aussi l’être dans le cadre de la formation et l’insertion, sous contrat de professionnalisation, de CDD d’insertion par l’activité économique ou de CDD séniors.

législation sur la protection de l’emploi (LPE) relativement rigoureuse en France, les coûts de licenciement pour les CDI sont élevés. Le recours au CDD serait privilégié grâce à ses coûts plus faibles relativement à ceux d’un contrat stable (Bentolila et al., 2019 ; Kahn, 2016 ; Cahuc et al., 2012 ; Cahuc, Kramarz, 2004 ; Cahuc, 2003, Cahuc, Postel-Vinay, 2002 ; Blanchard, Landier, 2001 ; Maurin, 2000 ; Saint-Paul, 1996 ; Bentolila, Dolado, 1994 ; Bentolila, Saint Paul, 1992). Ces travaux montrent que lorsque le coût de licenciement est faible, l’employeur recrute uniquement des agents en CDI. Pourtant, à partir d’un certain seuil de ce coût, les auteurs soulignent une coexistence entre emplois permanent et non permanent.

Pour d’autres auteurs, l’arbitrage entre CDD et CDI permettrait un renforcement de la stabilité du noyau dur de travailleurs en recourant à des emplois flexibles à la périphérie de ce noyau (Grimshaw, Rubery, 2007 ; Atkinson, 1984 ; Berger, Piore, 1980 ; Piore, 1978). Michael J. Piore (1978) montre que cet arbitrage repose sur deux explications : la première tient aux revendications des travailleurs cherchant la stabilisation de leur emploi. La seconde tient au caractère dual de la demande : la demande pour chaque produit se divise en une portion stable et instable. En effet, toutes les entreprises ne stabilisent pas leurs emplois, et ce seraient celles qui répondent à la portion stable de la demande qui développeraient des compétences spécifiques et tendraient à stabiliser les salariés. Cette stabilisation leur permettrait d’atteindre une certaine efficacité économique puisqu’elles évitent des coûts de rotation élevés. Dans le travail de Piore comme dans ceux des auteurs précédemment cités, l’incertitude de la demande est le moteur de l’arbitrage entre emploi stable et instable. Piore montre que cet arbitrage est aussi le fait de stratégies de gestion des entreprises et de leur positionnement face à un environnement incertain : le recours au CDD serait alors privilégié dans les entreprises peu spécialisées, là où le pouvoir de négociation – quant à la stabilisation des salariés – y est aussi relativement faible.

D’autres raisons peuvent motiver le recours aux CDD, comme l’incertitude sur la productivité individuelle du salarié. Lorsque l’employeur connaît l’ensemble des informations relatives à la productivité de son salarié, il priviliege l’emploi en CDI. En revanche, en présence d’asymétrie d’informations, l’employeur aura tendance à privilégier le CDD afin de tester préalablement le salarié sur le poste proposé (Blasco, Givord, 2010 ; Ben Halima, Lesueur, 2007 ; Givord, 2005). Lorsque l’employeur considère que la productivité du salarié est suffisante, il peut alors convertir son contrat à durée déterminée en contrat à durée indéterminée (Verajão, Portugal, 2003 ; Blanchard, Landier, 2001). Tester le salarié à travers la proposition d’un CDD peut également être un motif informel auquel les employeurs privés ont recours. Aux côtés de ces arbitrages entre CDD et CDI, figurent aussi d’autres ajustements entre les CDD et d’autres formes d’emplois comme l’apprentissage ou l’intérim (Bunel, 2006).

Ces registres de recours aux CDD mobilisés par les employeurs peuvent de la même façon s’appliquer pour l’emploi de non-titulaires dans la fonction publique – moyennant quelques adaptations.

1.2. Des usages d’emplois non titulaires relativement équivalents dans la fonction publique

Contrairement au secteur privé, le droit public distingue deux types de besoins : les besoins « permanents » et les besoins « non permanents ». Les besoins permanents de la fonction publique ont vocation à être réservés prioritairement aux fonctionnaires³² sauf sous certaines conditions telles que le besoin de qualifications spécifiques ou l’absence de corps ou de cadre d’emplois de fonctionnaires. À l’inverse, concernant les besoins non permanents, le recours aux non-titulaires (principalement du CDD, mais il pourrait aussi s’agir de vacataires) est privilégié lorsque le recrutement d’un fonctionnaire n’est pas possible. Lorsque l’ouverture de concours n’est pas prévue ou à une date ultérieure, le recrutement d’un agent est nécessaire en attendant que le poste soit pourvu par un fonctionnaire. Le recrutement peut aussi avoir lieu pour répondre à un besoin sur un emploi à temps non complet ou incomplet³³ – ne pouvant être pourvu par un fonctionnaire – ou encore pour répondre à l’absence d’un salarié nécessitant un remplacement par un contrat dont la durée correspond à celle de l’absence du salarié permanent.

Dans la fonction publique, un ensemble de règles sur l’emploi de non-titulaires existe et plus particulièrement sur les conditions de recrutements des contractuels (CDD et CDI) pour déterminer le contrat de l’agent et est formalisé dans les textes juridiques³⁴. La partie théorique sera centrée sur le double arbitrage, d’abord entre titulaire et contractuel, puis au sein des contractuels entre CDD et CDI de droit public. Les dispositions juridiques de recours aux contractuels sont résumées dans le tableau 3.1 suivant :

³² Cette pratique a été étendue aux contractuels depuis la loi du 6 août 2019. Initialement, les contractuels ne pouvaient pourvoir des emplois permanents, sauf pour des catégories A. Depuis l’instauration de cette loi, le recours aux contractuels (B et C inclus) est possible.

³³ Emploi dont la durée est inférieure à la durée légale de 35 heure hebdomadaires : à temps incomplet dans la FPE et à temps non complet dans la FPH et la FPT.

³⁴ Article 136 alinéa 2 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la FPT ; Décret n°86-83 du 17 janvier 1986 relatif aux agents contractuels de la FPE ; Décret n°88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents non titulaires de la FPT ; Décret n°91-155 du 6 février 1991 relatif aux agents contractuels de la FPH ; Circulaire du 20 octobre 2016 relative aux dispositions générales applicables aux agents contractuels de l’État.

Tableau 3.1 – Usages des contractuels par les employeurs publics et la durée de leur contrat

	Sur besoin permanent		Sur besoin non permanent			
Motifs	Absence de corps ou de cadre d’emplois	Fonctions particulières (compétences techniques particulières ou expérience professionnelle de l’agent adaptées aux missions)	Remplacement temporaire d’un agent	Poste vacant	Accroissement temporaire d’activité	Accroissement saisonnier d’activité
CDD de droit public	3 ans renouvelables une fois	3 ans renouvelables une fois	Durée du contrat qui dépend de la durée de l’absence du travailleur remplacé	1 an renouvelable 1 an	1 an maximum sur une période de 18 mois	6 mois sur une période de 12 mois
CDI de droit public³⁵	Après 6 ans de contrat ou directement en CDI	Après 6 ans de contrat ou directement en CDI	Pas de possibilité de proposer un CDI	Pas de possibilité de proposer un CDI	Pas de possibilité de proposer un CDI	Pas de possibilité de proposer un CDI

La nature des besoins permanents et non permanents va permettre de déterminer la nature du contrat à recruter ainsi que sa durée. Pour remplacer le départ d’un agent ou pour pourvoir un poste vacant, le double arbitrage entre titulaire et contractuel puis entre emploi CDI de droit public et CDD de droit public n’est pas réalisé par l’employeur, mais encadré légalement. Ainsi, pour des emplois non permanents, l’ouverture d’un concours pour le recrutement d’un fonctionnaire ou le recours à un emploi CDI n’est pas possible. Néanmoins, si ces motifs de recours légaux existent relativement à la nature du besoin, des motifs de recours informels sous-jacents pourraient motiver les employeurs à spécifier la nature du besoin comme non permanente pour éviter un éventuel arbitrage à la fois entre titulaire et contractuel mais aussi au sein des contractuels, entre CDD et CDI. En effet, comme pour le secteur privé, l’employeur public fait face à l’incertitude sur la productivité individuelle de l’agent qu’il recrute. Pour cette raison, il peut proposer le recrutement sur un besoin non permanent (pour un remplacement d’agent, par exemple) en vue de tester son salarié. Cette période de test joue le rôle de période d’essai, mais ne figure pas comme un motif de recours légal, même si elle semble souvent utilisée par les organisations publiques, en témoignent les entretiens réalisés auprès d’agents communaux (Baghioni et al., 2020).

³⁵ Avant la loi de transformation de la fonction publique (2019), la possibilité d’un recrutement direct en CDI était possible uniquement pour les agents de catégorie A. Depuis la mise en place de cette loi, elle est ouverte également aux catégories B et C.

Dans la fonction publique, l’incertitude liée à la demande est assez peu présente puisque la volonté de l’employeur public n’est pas de se positionner sur un marché pour assurer des débouchées, mais de réaliser un service public. Sauf en cas de choc important (par exemple la crise du COVID), la demande reste relativement prévisible par rapport à celle du secteur privé. Toutefois, on peut émettre l’hypothèse que le double arbitrage serait lié à la variabilité de la masse salariale annuelle disponible. Dans le cas où cette masse salariale est complètement anticipée – en termes de glissement vieillesse technicité³⁶ notamment –, le recours unique à des agents titulaires plutôt qu’à des contractuels est possible. Lorsqu’aucun poste n’est ouvert au concours et que la variabilité de la masse salariale reste prévue, le recours au CDI plutôt qu’au CDD est privilégié. Néanmoins, cette anticipation est difficile à réaliser, parce que la masse salariale disponible des établissements peut varier d’une année à l’autre (par rapport aux avancements de carrières, aux changements de grade ou de corps, à une réévaluation du point d’indice des catégories statutaires...), mais aussi parce que certaines structures comme les établissements publics à caractère administratif sont confrontées à un plafond d’emplois autorisés³⁷. Lorsque la masse salariale est complexe à anticiper³⁸, le recours à l’emploi flexible permet de répondre temporairement ou saisonnièrement à ces principales contraintes et d’assurer la continuité des activités de l’organisation. Légalement, le recours au CDD est la seule possibilité offerte à l’employeur public pour répondre à ces variations (cf. deux dernières colonnes du tableau 3.1). Dans la fonction publique, ces motifs de recours n’ont pas vocation à être pérennes, le contrat conclu avec l’agent sera donc un CDD dont la durée peut varier selon les besoins. Néanmoins on fait l’hypothèse que, par-delà la nature de ces besoins, pourraient se cacher d’autres motifs qui poussent les employeurs à définir le besoin comme non permanent.

Comme un certain nombre d’auteurs l’ont indiqué pour le secteur privé, le coût du licenciement d’un agent en CDI est élevé. De la même façon, ce coût est important dans la fonction publique, c’est particulièrement le cas pour les fonctionnaires et dans une moindre mesure pour les agents employés en CDI. Ce coût peut aussi être élevé lorsque le CDD est d’une durée relativement longue (dans la fonction publique, la durée d’un CDD est de trois ans contre deux ans dans le privé). On peut imaginer que le statut relativement protecteur du

³⁶ La hausse de la masse salariale liée à la progression des agents dans leur grille indiciaire.

³⁷ Il s’agit de l’ensemble des emplois que l’établissement rémunère (non ponctuel) en équivalent temps plein travaillé.

³⁸ Cette anticipation est particulièrement difficile à gérer pour les opérateurs de l’État qui se sont multipliés depuis les années 1990 (depuis 2010, le nombre d’opérateurs tend à diminuer suite aux regroupements d’opérateurs existants).

fonctionnaire et le coût de licenciement potentiel induit par le CDI conduisent à spécifier des besoins non permanents qui permettent plus de souplesse sur la durée du contrat.

D’autres facteurs extérieurs à l’établissement (les concours, le contexte institutionnel, etc.) et intérieur (la présence de syndicats) pourraient influencer cet usage de l’emploi flexible (Grimshaw, Rubery, 1998) sur des besoins permanents. En effet, les dates du concours ainsi que le nombre de places sont variables et peuvent conduire à l’absence de titulaires pour pourvoir ces besoins. Il est désormais possible d’employer un agent en CDD ou en CDI sur un emploi permanent. L’arbitrage pourra avoir lieu, soit en faveur du CDD pour limiter les coûts de licenciement (cf. *supra*), soit en faveur du CDI pour limiter les coûts de rotation (cf. hypothèse du noyau dur *supra* développée pour le privé). Par exemple, le non-remplement d’un fonctionnaire sur deux partant en retraite pour lequel la mission perdure dans l’organisation nécessiterait plutôt le recrutement d’un agent en CDI – dans les faits, ceci n’étant pas toujours voire rarement le cas.

Un dernier registre d’explication part du constat que la fonction publique s’organise autour du recrutement par concours. Néanmoins, pour un certain nombre de métiers qui la compose, les corps ne sont pas précisés explicitement et les concours n-existent pas : c’est par exemple le cas des métiers de la communication. Le recrutement ne pouvant avoir lieu sur un poste de fonctionnaire implique un arbitrage entre CDD et CDI. En effet, le recrutement en CDD aura plutôt lieu pour des missions spécifiques de courte durée qui nécessitent une compétence particulière sur la mission. En revanche, le CDI sera plutôt proposé sur des métiers considérés comme en tension. Si le motif formel de recours est le besoin de compétences particulières, la fonction publique cherche également à se rendre attractive en attirant des compétences rares. De façon informelle, on émet l’hypothèse que le recours au CDI permettrait de contourner les règles de promotion des fonctionnaires afin de proposer des rémunérations plus attrayantes pour des métiers en concurrence avec les hautes rémunérations proposées par le secteur privé (c’est par exemple le cas des métiers de l’informatique).

On en détermine alors une typologie des raisons de recours aux contrats dans la fonction publique. Ces motifs sont d’abord assujettis à un cadre légal (cf. tableau 3.1 précédent) sur des besoins permanents ou non permanents. Mais les employeurs mobilisent un angle de vision plus large : au côté de ces pratiques formelles, d’autres pratiques plus informelles pourraient contribuer aux arbitrages (tester les agents, contourner le cadre protecteur du statut, compenser le non-remplement d’un fonctionnaire sur deux partant en retraite, contourner les règles de promotion interne). Ce double arbitrage évoqué entre titulaires *versus* contractuels puis entre

CDD *versus* CDI, s’accompagne en fait d’un ensemble d’arbitrages plus large avec d’autres emplois non titulaires tels que les vacataires par exemple, lesquels sont aussi mobilisés pour répondre aux accroissements temporaires ou saisonniers d’activité et seront développés dans la suite du chapitre.

II. Le cas de l’université française

Les universités sont des opérateurs de l’État³⁹ qui disposent depuis peu⁴⁰ de leur autonomie de gestion (2007), notamment en termes de ressources humaines. Elles sont confrontées à des changements législatifs (2.1) qui occasionneraient une reconfiguration de l’emploi (Pierronnet, 2019). C’est en tenant compte des logiques financières qui leur sont imposées que nous proposons de faire un cadrage statistique sur leur recours aux non-titulaires (2.2), à partir de plusieurs sources (bilans sociaux et SIASP).

2.1. Gérer l’emploi dans une structure autonome

Pour comprendre la politique de gestion des ressources humaines des universités françaises, il est essentiel de connaître les marges de manœuvre que ces employeurs utilisent et les contraintes auxquelles ils sont confrontés. Celles-ci sont étroitement liées à la configuration juridique et les différentes lois qui ont structuré les universités depuis la fin des années 1960 et qui tendent à encourager une gestion managériale de la fonction publique influencée par les principes du nouveau management public (Bezès, Le Lidec, 2016). L’encadré 3.1 offre un rappel juridique autour de ces lois qui ont conduit à l’autonomisation de ces établissements.

Encadré 3.1 – Retour sur l’autonomisation des universités

Depuis la loi Faure du 1^{er} janvier 1969, les universités constituées en facultés disparaissent au profit d’unités d’enseignement et de recherche. L’université se structure alors suivant trois grands principes : la participation, la pluridisciplinarité et l’autonomie. Le principe d’autonomie se traduit du point de vue statutaire, puisque l’université est dirigée par un président lui-même élu par un conseil d’administration ; du point de vue administratif, car les décisions ne doivent pas être approuvées directement par le ministère de tutelle ; du point de vue financier, étant donné que les universités gèrent leur budget, ainsi que du point de vue pédagogique, puisqu’elles établissent leurs programmes et les modalités des enseignements (Yatim-Daumas, 2012). Ce principe d’autonomie conduit à l’apparition d’établissements publics à caractère scientifique et culturel (EPSC). On distingue néanmoins toujours les universités des grandes écoles. L’instauration de la loi Savary en 1984 renforce cette autonomie de gestion en ouvrant la possibilité aux universités d’exercer des activités industrielles et commerciales, l’université devient alors un établissement public national à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP), incluant désormais les écoles, les laboratoires et les centres de recherche au sein de l’université. Pour autant, si une certaine marge de manœuvre est accordée aux présidents d’université, celle-ci reste partielle, car l’autorité de tutelle conserve la gestion des ressources en termes de patrimoine, mais aussi en termes de personnels (Mignot-Gérard, 2006 ; Commissariat général du plan, 2004). Dès 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) élargit davantage le choix d’affectation des ressources financières permettant plus d’autonomie aux gestionnaires. En 2007, sous le mandat de Nicolas Sarkozy,

³⁹ Organisme distinct de l’État pouvant relever du cadre juridique public ou privé, auxquels sont confiées des activités de services publics et financées en majorité par celui-ci.

⁴⁰ En comparaison avec d’autres domaines comme les musées qui ont vu leur autonomie de gestion intervenir dès les années 1990.

est adoptée la loi libertés et responsabilités des universités (LRU). Elle confie aux présidents d’université la gestion de la masse salariale de l’établissement à travers le passage aux responsabilités et compétences élargies et leur confère une gestion totale de leurs ressources en matière de recrutement (Musselin, 2015). Les présidents d’université se sont également vus confier de nouvelles missions en termes de gestion budgétaire de leur patrimoine immobilier, pour ceux ayant requis la pleine propriété des bâtiments. Après divers processus de fusions, les universités sont une nouvelle fois confrontées à des changements puisque la loi de programmation pluriannuelle pour la recherche (LPPR) de 2021 accroît la responsabilité et l’autonomie financière des établissements.

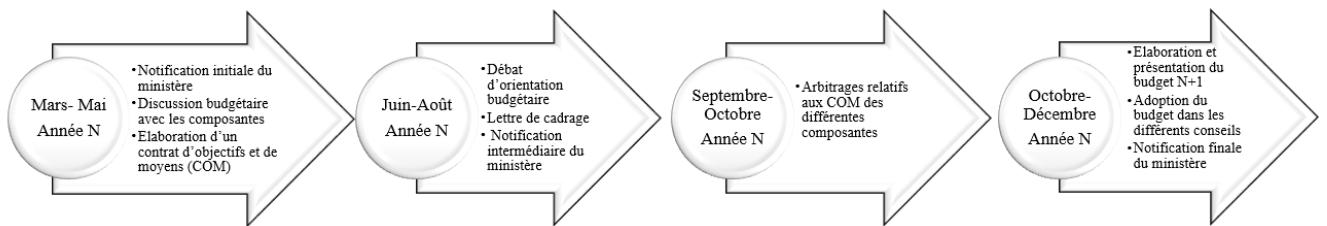
Si la gestion de l’emploi et des carrières des titulaires était entre les mains des instances administratives avant la mise en place de la LRU, et déterminées par autorisations budgétaires relatives à la loi de finances de 2001 (LOLF), seule la gestion des postes vacants était confiée aux universités. Après 2007, les présidents d’université se voient transférer la totalité de la gestion du personnel. Bien que ce transfert ait pour but de lutter contre les rigidités administratives longtemps dénoncées (Musselin, 2014 ; 2009), ces nouvelles missions sont très encadrées et doivent respecter les dispositions statutaires relatives à la fonction publique, mais également les plafonds de dépenses et d’emplois fixés par l’État. En effet, l’université doit respecter une logique de doubles plafonds d’emplois⁴¹ : le premier est le plafond d’emploi global en équivalent temps plein travaillé (ETPT), voté par le conseil d’administration et comprenant les emplois financés sur ressources propres et ceux financés par l’État. Le second est le plafond État. Ces emplois financés par l’État sont également soumis à un plafond ouvert au titre de la loi de finances de 2001 (LOLF), qui impose aux établissements une création d’emploi État limitée. Ces plafonds d’emplois sont assortis de deux plafonds de masse salariale : un montant de masse salariale sur titre II attribué par le ministère qui permet le recrutement de titulaires et de non-titulaires et un montant de masse salariale sur titre III sur ressources propres de l’établissement qui permet le recrutement supplémentaire de non-titulaires principalement.

Ces nouvelles missions de gestion nécessitent des arbitrages qui ont lieu annuellement, mais aussi au fil de l’eau. L’arbitrage réalisé annuellement est conduit par le dialogue de gestion et consiste à la mise en œuvre de la plus grosse opération budgétaire de l’année. Il s’agit d’un arbitrage des ressources qui s’inscrit dans une orientation budgétaire préalablement présentée au conseil d’administration de l’établissement, et qui détermine les grandes masses qui sont mises en répartition, à la fois en termes de ressources humaines (essentiellement pour les besoins permanents), de fonctionnement et d’investissement. Ces arbitrages sont réalisés suite à de longues négociations entre les responsables des composantes et l’équipe de direction de

⁴¹ C’est un nombre d’emplois (fonctionnaires, contractuels) dont la rémunération est assurée pour tout ou partie par l’État (plafond État) ou sur ressources propres.

l’université sur différents aspects (immobilier, financier, ressources). C’est lors de ce conseil que sont votés le volume et le budget d’emploi global nécessaire à l’établissement pour l’année suivante. Le plafond d’emploi et la masse salariale de l’établissement de l’année N sont votés en N-1 –composé du double plafond d’emploi et de masse salariale défini précédemment. L’organisation du dialogue de gestion prend en moyenne six mois, la figure 3.1 résume les principales étapes.

Figure 3.1 – Le processus de réalisation du dialogue de gestion



Note :

- Le contrat d’objectif et de moyens (COM) est envoyé à la direction par les différentes composantes. Ce COM fait le point sur l’état actuel de la composante (recrutement, formation, recherche). Il recense des indicateurs de performance de la composante (taux de réussite, insertion professionnelle, publications des chercheurs, etc.) et propose un axe stratégique, lequel contient un volet recrutement, basé sur ces indicateurs.
- Le débat d’orientation budgétaire (DOB) et la lettre de cadrage sont deux éléments qui vont permettre d’affiner les orientations stratégiques et politiques de l’établissement en termes de moyens humains et financiers, ainsi que les objectifs à atteindre. Parallèlement, à cette étape, l’équipe de direction élabore des hypothèses sur la trajectoire financière de l’établissement. C’est seulement à partir du mois de septembre que les structures indiquent les arbitrages réalisés suite aux COM transmis par les composantes.
- les notifications du ministère signalent la dotation que celui-ci va attribuer à l’établissement. La notification initiale est envoyée en mars de l’année N, affinée en août pour être définitive en décembre.

Sources : schéma réalisé par l'auteure.

La seconde grande opération est une commission d’arbitrage mensuelle réalisée au fil de l’eau et qui concerne davantage les besoins non permanents, les urgences, et repose particulièrement sur des besoins de personnels administratifs et techniques qu’il est nécessaire de remplacer rapidement. Ces deux grandes opérations, le dialogue de gestion et la commission d’arbitrage mensuelle permettent de faire le point sur les besoins de ressources humaines de l’université et sur les futurs types de recrutements à effectuer.

Comme nous l’évoquions, la politique de gestion de l’emploi des universités, et notamment de gestion de l’emploi non titulaire, est étroitement liée à la gestion de l’emploi titulaire. La difficulté rencontrée par de nombreuses universités depuis plusieurs années est que cette masse salariale sur titre II attribuée par le ministère ne permet pas de saturer le plafond d’emploi État de l’établissement (Serve, Le Glass, 2017). Autrement dit, la masse salariale provenant du ministère ne permet pas de compenser totalement le coût du glissement vieillesse technicité des fonctionnaires (les avancements de carrières, les rémunérations, l’ancienneté,

etc.). Le recours à des emplois non titulaires, dont le coût est plus faible, est une solution souvent utilisée pour assurer le maintien de l’activité de l’établissement (Côme, Rouet, 2017).

2.2. Cadrage statistique à partir données disponibles sur les universités

Selon le bilan social de l’Enseignement supérieur, de la Recherche et de l’Innovation (2018), la part des non-titulaires dans l’enseignement supérieur s’élève à environ 35 %⁴². Celle-ci est surreprésentée chez les personnels BIATSS (personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé), puisqu’ils représentent 38 % des non-titulaires la même année. Parmi ces non-titulaires BIATSS, plus de 45 % sont employés sur des besoins non permanents tels que pour les accroissements temporaires ou saisonniers d’activité (cf. I.2). Concrètement, à l’université, ces besoins peuvent avoir lieu à différentes périodes : lors de l’inscription des étudiants à l’université, lors des surveillances d’examens, ou encore sur des contrats de recherche, en faisant appel à des ingénieurs d’étude ou de recherche. Parmi l’ensemble des non-titulaires BIATSS, la part des contrats de moins d’un an s’élève à près de 34 %, et plus de la moitié totalisent une ancienneté dans leur contrat inférieure à deux années (Bilan social de l’ESR, *op. cit.*). Ces contrats, souvent de courte durée, s’étalent sur quelques mois et représentent une main-d’œuvre plutôt flexible pour l’employeur relativement à l’activité de l’université et de ses besoins en personnels. Pour les personnels enseignants qui regroupent 32 % d’agent non titulaire en 2018 (*ibid.*), ces surcroûts d’activité sont absorbés par une main-d’œuvre flexible composée principalement d’attachés temporaires d’enseignement et de recherche (ATER), et de doctorants contractuels dont la durée du contrat d’enseignement ne peut excéder une année⁴³. Mais aussi par l’usage d’un volant d’emploi hors établissement (les vacataires) sur lequel nous reviendrons dans la dernière partie du chapitre. Cette gestion des emplois non titulaire « sur besoin non permanent » met en évidence cette ambivalence entre le cadre juridique qui définit la nature et la durée du besoin, et l’expression réelle de ce besoin qui pour le cas de l’enseignement par exemple apparaît pérenne⁴⁴.

Nous l’avons vu, le recrutement sur besoin non permanent s’accompagne de recrutements sur des besoins qualifiés juridiquement de permanent. Ces besoins permanents représentent en 2018, 63 % des emplois. Ils sont principalement pourvus pour des emplois de

⁴² Cette part des non titulaires obtenue avec les enquêtes DGRH A1-1 et DGRH C1-1 sur les agents non titulaires.

⁴³ Les doctorants contractuels ont une durée de contrat de trois ans, mais signent chaque année un avenant à leur contrat, valable uniquement pour l’année, leur permettant de dispenser des enseignements.

⁴⁴ Chaque année des ATER, des doctorants contractuels et des vacataires sont recrutés pour donner des enseignements.

support comme pour les médecins de prévention à l’université, la communication ou plus récemment la formation continue. La recherche de certaines compétences spécifiques sur ces métiers nécessite parfois de sortir des grilles salariales pour attirer des profils recherchés aussi par le secteur privé. Sur des emplois permanents, la durée de contrat possible est de trois années renouvelables une fois. Or, dans l’université étudiée, les agents sont recrutés sur un contrat d’un an, plus précisément du 1^{er} septembre au 31 août.

Toutefois, ces données statistiques restent à prendre avec précaution. D’une part parce qu’elles sont fondées sur le cadre juridique et non sur l’expression réelle du besoin qui peut être qualifié juridiquement de « non permanent » alors même que celui-ci apparaît nécessaire sur du long terme. D’autre part parce que les données à partir desquelles sont recensés les non-titulaires semblent sous-estimer leur représentation et ce qu’importe le type de besoin. En effet, les données relatives à la part des non-titulaires au sein des universités (tableau 3.2) sont hétérogènes relativement aux sources utilisées.

Tableau 3.2 – Part des non-titulaires dans les universités françaises

Champ	Ensemble des établissements de l’enseignement supérieur (universités, écoles d’ingénieurs, instituts d’études politiques...)	Universités françaises	Université analysée
Part des non-titulaires	35 %	32 %	58 %
Sources	Bilan social de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation, 2018	SIASP, 2018	Bilan social de l’université étudiée, 2018

Les trois sources montrent une réelle différence entre les données issues des bilans sociaux tous champs confondus, et du SIASP. La raison principale est une sous-évaluation des statuts d’emplois mobilisés par les établissements. Dans le bilan social 2018 de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation, seuls 80% des établissements ont communiqué la part des vacataires au ministère. Dans l’université étudiée, ces données sur les vacataires devraient être disponibles. Or la part des non-titulaires dans l’établissement semble fortement sous-évaluée puisque dans les données SIASP, elle se rapproche de la part des non-titulaires dans les universités françaises (58%)⁴⁵. En effet, dans le bilan social 2018 de ladite université,

⁴⁵ Cette part ne peut être diffusée en raison de la protection relative aux données de l’établissement (elle nécessiterait d’être agrégée). Par ailleurs de détails sur les types de contrats, ni sur la catégorie des personnels

les vacataires ne sont pas renseignées dans les données, alors même que la structure recourt massivement à ces statuts d’emploi. On peut aussi supposer que les agents non titulaires sont mal comptabilisés en raison du panel important de contrats qui existe. Cette problématique de sous-estimation des contrats apparaît aussi dans le travail de Baghioni et al. (2021) qui analysent les contrats courts à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public.

En raison de la réglementation sur la protection des données de l’établissement, mais aussi parce que le SIASP ne fournit pas d’informations sur les catégories de personnels (enseignants, BIATSS), ces données ne pourront davantage être mobilisées au sein du chapitre. De fait, si les différents arbitrages ne peuvent être décelés à travers l’utilisation des données SIASP, il est heuristique de les analyser par le biais d’entretiens avec des acteurs de l’université participant à la gestion de ces ressources humaines, mais aussi en s’appuyant sur la littérature grise disponible sur ce sujet. Une telle approche permet de recueillir les arguments des acteurs sur la gestion de l’emploi non titulaire à l’université et de comprendre les justifications qu’ils donnent à leur action.

III. Une stratégie de gestion des ressources humaines aux motifs divers

Après avoir détaillé l’échantillon des agents interrogés (3.1), nous montrons que les raisons de recours aux non-titulaires sont différencierées tant en termes de qualifications que de statuts d’emplois (3.2). Ces raisons de recours s’inscrivent aussi dans des stratégies de gestion de flexibilisation de l’emploi plus large et propres aux politiques d’emplois des universités (3.3).

3.1. Présentation de l’échantillon d’enquêtés

Quinze entretiens semi-directifs, d’une durée moyenne d’une heure trente ont été réalisés entre janvier et juin 2021 avec des agents d’une université française. Les acteurs rencontrés sont proches des activités de ressources humaines. Le tableau 3.2 suivant présente les catégories hiérarchiques des agents interrogés, les deux filières dans lesquelles ils se répartissent : administrative ou enseignement et recherche, ainsi que le lieu dans lequel ils exercent leurs missions.

(enseignants ou BIATSS) dans le SIASP, les statistiques descriptives utilisées seront donc celles du bilan social de l’ESR 2018.

Tableau 3.3 – Tableau récapitulatif des agents interrogés

Lieu de travail dans les universités interrogées	Filière	Catégorie hiérarchique	Nombre d’entretiens (N=15)
Au sein des composantes de l’université	Administratif	Catégorie C Catégorie B Catégorie A	3 1 2
	Enseignant-chercheur	Catégorie A	3
Au sein des services centraux de l’université	Administratif	Catégorie C	2
		Catégorie B	0
		Catégorie A	2
	Enseignant-chercheur	Catégorie A	2

Notre échantillon est composé d’agents sur des emplois d’administration de catégorie C (tels que les secrétaires pédagogiques par exemple), d’agents de catégorie B (dont une partie des activités s’inscrit dans la gestion des ressources humaines), mais également des responsables scientifiques et administratifs de facultés, pour qui la gestion des ressources humaines est une responsabilité quotidienne. Ont aussi été interrogés dans ce cadre des membres de l’équipe de direction de l’université pour lesquelles la gestion du périmètre de ces ressources est encore plus large. Les cinq enseignants-chercheurs ont indiqué être syndiqués et d’adhérer de façon variable aux prises de position de leurs syndicats respectifs. Le taux de syndicalisation des cadres dans la fonction publique d’État est de plus de 25% chez les cadres de la fonction publique d’État et principalement concentré sur les agents titulaires, de plus de 40 ans et qui disposent d’une ancienneté importante dans l’établissement (Pignoni, 2016). La totalité des agents administratifs interrogés ont indiqué ne pas être syndiquée et ne souhaitent pas donner d’avis sur la politique d’emploi de l’établissement enquêté.

Afin de ne pas mettre en péril l’anonymat des agents et parce que l’université est un lieu d’interconnaissance fort, nous ne dévoilerons pas l’université dans laquelle l’enquête a été réalisée, ni la position hiérarchique exacte des acteurs interrogés. Les prénoms ont également été modifiés. Ces préoccupations déontologiques se redoublent en outre d’impératifs légaux : le règlement général sur la protection des données (RGPD) nécessite la préservation de l’anonymat des agents interrogés. Les entretiens se sont déroulés dans le bureau des agents (onze). Lorsque cela n’a pas été possible pour cause de la pandémie de covid-19, les entretiens ont été réalisés en visioconférence (quatre). La rencontre avec les enquêtés a été facilitée par ma position de chercheuse au sein de ce monde social et à l’activation de contacts qui, grâce à

leur réseau, m’ont aiguillé vers d’autres agents à interroger. Les enquêtés contactés ont été sélectionnés pour leur proximité avec les activités de ressources humaines.

Dix-neuf demandes d’entretiens ont été envoyées par e-mail sur les adresses professionnelles des agents préalablement identifiés. Quinze d’entre eux ont accepté, tandis que deux agents ont refusé et que deux autres sollicitations sont restées sans réponses. Ces refus et non-réponses concernent plus particulièrement des responsables administratifs au sein des composantes et des enseignants-chercheurs au sein des services centraux (ils ont aussi été davantage sollicités que les autres catégories d’emploi). Présentée en annexe A.3.1, la grille d’entretien a été fournie juste avant l’entretien à la demande de certains enquêtés. Les entretiens ont été mobilisés afin de mieux cerner les raisons du recours aux contrats. Le défi étant alors de voir si des raisons de recours informelles existent dans la fonction publique et plus particulièrement dans les universités et de quelle façon elles s’appliquent.

3.2. Statuts et conditions d’emplois différenciés selon le niveau de qualification des agents

Bien que « *la règle* »⁴⁶ s’applique avec précaution à l’université, elle apparaît mise en place différemment selon la catégorie hiérarchique des agents. Dans le bilan social de l’ESR de 2018, cette différence est d’autant plus forte entre les catégories de travailleurs BIATSS. D’abord par la concentration des agents de catégorie C sur des besoins non permanents, où ils représentent près de 58 % des emplois. À l’inverse, les agents en catégorie A sont plutôt concentrés sur des missions permanentes et représentent près de 70 % des emplois dont 47 % de CDD.

L’usage des CDD pour tester les agents est évoqué dans la totalité des entretiens effectués. Cet argument apparaît toutefois paradoxal puisque la période d’essai incluse dans chacun des contrats a précisément pour objectif de tester le salarié. On constate donc que le contrat fait office d’un test sur une plus longue durée pour déterminer l’aptitude du salarié à rester dans son emploi (Baghioni et al., 2020). Étienne, cadre dans l’administration, indique que cette période d’essai via l’usage du CDD permet à l’établissement une forme d’agilité en raison des incertitudes pesant sur la productivité individuelle de l’agent :

⁴⁶ Sous-entendu par l’enquêté comme étant le cadre juridique.

« Le recours aux contractuels est une forme d’agilité, des fois ça permet d’avoir des gens et “de tester” si ça vaut le coup de mettre les moyens dans ce service là ou pas. » (Étienne, cadre administratif dans une UFR, 03/2020)

Il semblerait que ce test soit en fait plus souvent réservé aux catégories hiérarchiques les moins qualifiées sur une courte durée de contrat. Dans les universités, dès qu’un besoin urgent est ressenti, par exemple pour des missions de secrétariat pédagogique de catégorie C, un contrat à durée déterminée peut être proposé préalablement à la mise au concours d’un poste. Ceci permettant de tester l’adéquation de la personne au poste, à la fois pour la composante, mais aussi pour elle-même. On pourrait supposer que les managers éprouvent le besoin de tester les agents sur diverses temporalités (période des examens, périodes d’inscription) et que le contrat est un moyen d’effectuer ce test sur du plus long terme.

Un autre constat concerne la surreprésentation des agents de catégorie A (51 %⁴⁷) parmi les CDI, ce qui s’explique principalement par le fait que la cédésisation était possible avant 2018 uniquement sur ce niveau hiérarchique, mais aussi par la difficulté d’attirer des compétences spécifiques. En effet, le recours aux contractuels peut avoir lieu en réponse à un besoin de compétences spécifiques non détenues par des agents titulaires et souvent recherchées par le secteur privé. La contractualisation apparaît effectivement comme un moyen de trouver de nouvelles compétences, mais aussi comme une possibilité de contourner les règles de la grille indiciaire des fonctionnaires qui propose des rémunérations moins attractives par rapport au secteur privé. Cette possibilité de négociation renforcerait alors la volonté de ces agents de rester dans leur statut de contractuel, ce que mettent en évidence certains travaux (Gaboriau, 2019 ; Bodiguel, 1999). Les grilles indiciaires étant plafonnées, pour des métiers rares et en tension, une alternative au statut de fonctionnaire (le contrat) a pu être utilisée pour recruter des agents ayant des missions équivalentes dans le privé.

« Les fonctions administratives élevées nous amènent à sortir fréquemment des grilles, et là on embauche des contractuels parce qu’on n’arrive pas à les payer au prix où on peut trouver les compétences dont on a besoin. En informatique, ça fait longtemps qu’on a ce problème. Mais cette raison est plus simple, car depuis maintenant deux ou trois ans, on peut embaucher directement en CDI pour les catégories A, donc toute la problématique que je te dis [il fait référence aux grilles de fonctionnaire limitée qui rend difficilement attractive la fonction publique] est

⁴⁷ Bilan social de l’ESR, 2020.

moins forte. Pour le coup, eux, ils ont des CDI. » (Vincent, professeur d’université et membre de l’équipe de direction d’une université, 04/2021)

Ces différents motifs informels d’usage de contractuels, qui nécessitent à la fois de tester – plutôt pour les catégories C –, et d’attirer – plutôt pour les catégories A – ont aussi une implication sur la suite de leur carrière. En effet, pour les agents de catégorie A, le besoin de compétences rares permet d’obtenir un contrat plus stable que le CDD, mais aussi de négocier et de faire évoluer son salaire. Vincent compare des postes administratifs équivalents au sien et indique que leur salaire est deux fois supérieur à sa propre rémunération. Plus généralement, et pour les postes de catégorie A, il ajoute :

« [...] le discours parfois me fait rire parce que tous les contractuels ne sont pas tous précaires hein, parfois y'a des salariés ils sont très très [insiste sur le très] loin de la précarité j'peux te le dire. J'aimerais bien être précaire comme eux quoi [rires]. » (Vincent, professeur d’université et membre de l’équipe de direction d’une université, 04/2021)

À travers cet entretien, on suppose qu’au-delà de la question de la rémunération parfois plus avantageuse chez les contractuels, la question du statut et de son caractère protecteur apparaît presque annexe compte tenu de la rareté de certains postes de catégorie A. En revanche, pour les catégories C, les postes définis sont moins souvent recherchés au sens de leurs compétences et proposés aux agents sur des CDD plutôt qu’en CDI. Aussi, ils suivent une progression de carrière équivalente à celle de leur collègue lorsqu’ils parviennent à la titularisation, voire retardée. À cet égard, les entretiens réalisés montrent la difficulté pour ces agents d’accéder à la titularisation, d’abord parce que le nombre de postes est limité, mais aussi parce qu’il s’agit de concours axés sur des compétences générales éloignées de leurs missions quotidiennes :

« Une secrétaire pédagogique de catégorie C, on sait très bien à quel échelon on va la faire démarrer, parce que ça c'est une question d'échelon et elle suivra la même progression que ses collègues. La question se pose quand on va chercher des compétences extérieures reconnues, les secrétaires pédagogiques, elles ont des compétences, hein, mais elles ne sont pas reconnues. Pour des compétences reconnues, là évidemment il y a la question de la position dans la grille dans sa catégorie. » (Eric, professeur d’université, ancien responsable d’UFR, 03/2021)

Ces logiques différencierées de gestion de contrats et de carrières confirment l’hypothèse selon laquelle les incertitudes quant au budget et à la productivité individuelle des individus seraient plutôt supportées par les catégories hiérarchiques aux qualifications les plus faibles et en CDD.

3.3. Un volant d’emplois flexible pour répondre à l’accroissement du volume d’étudiants

Contrairement aux missions de support, le cœur de l’activité d’une université, soit l’enseignement et la recherche, est réalisé par des agents de catégorie A ou équivalent, pour tous statuts confondus de la filière enseignante. La gestion d’emploi et de carrière n’est alors pas différencierée relativement aux qualifications, mais par rapport à leur statut d’emploi. De plus, le statut qu’on pourrait qualifier d’hybride (CDI) pour les personnels enseignants est encore peu développé et utilisé dans les universités⁴⁸. Si la différence de statut ne se joue pas en termes de qualification, elle semble avoir lieu en termes de niveau de diplôme (doctorat *versus* master) – les contractuels détiennent moins souvent un doctorat que les titulaires, puisqu’ils sont plus souvent en cours de formation. On distingue deux principaux statuts chez les personnels enseignants : les fonctionnaires – composés de maîtres de conférences, de professeurs, et enseignants du second degré (professeurs agrégés et professeurs certifiés) – et les contractuels (comprenant les ATER, les doctorants contractuels, les lecteurs, les enseignants associés et les enseignants invités, les contractuels L. 954-3 et les maîtres de langues ou contractuels du second degré)⁴⁹, qui représentent respectivement 68 % et 32 % de la main-d’œuvre enseignante. Les ATER et les doctorants contractuels regroupent 73 % des non-titulaires (Bilan social de l’ESR, *op. cit.*). Ils répondent principalement à une pénurie de main-d’œuvre importante à l’université, laquelle est notamment alimentée par le non-replacement d’un fonctionnaire sur deux partant en retraite depuis la révision générale des politiques publiques (RGPP) de 2007.

Le non-replacement de fonctionnaires partis en retraite (Alber, 2017), mais aussi la contrainte principale de masse salariale autorisée par les universités, contribue à pénaliser le recrutement d’enseignants-chercheurs sur des postes de titulaires. Dès lors, il est possible que

⁴⁸ Même s’ils tendront probablement à se développer dans les années à venir compte tenu de l’adoption de la LPPR (voir encadré 3.1).

⁴⁹ S’il existe une différence forte entre les fonctionnaires et les non-titulaires, principalement en raison de leur statut, des différences existent aussi au sein des deux groupes. Ces différences ne seront pas détaillées davantage, mais ne doivent pas être invisibilisées par la seule dualité de statuts.

des agents contractuels occupent des emplois destinés à être occupés par des fonctionnaires, notamment parce que le laps de temps restant entre la personne partant en retraite et la mise au concours du poste implique souvent que ce poste soit pourvu par un contractuel : le recrutement ne peut être déclenché qu'une fois le départ effectif de l'agent⁵⁰. C'est une raison de recours légal, puisque le recrutement d'un contractuel peut avoir lieu pour une durée d'un an sur un poste vacant. Reste qu'à plus long terme, ces postes vacants ne sont pourtant pas toujours remplacés⁵¹.

En raison de leur situation financière, plusieurs universités ont en effet effectué un gel des postes : d'une part parce que le glissement vieillesse technicité n'est pas complètement compensé par la masse salariale État (dotation provenant de l'État), qui nécessite de fait l'utilisation de moyens supplémentaires sur ressources propres ; d'autre part en raison de la masse salariale État qui ne prévoit pas d'embauches supplémentaires d'agents titulaires sur cette enveloppe face à un nombre d'étudiants en hausse. Pour autant, le nombre d'étudiants face aux enseignants ne cesse d'augmenter, comme le confie Vincent :

« Le volume d'étudiant a tendance à augmenter, et le volume de titulaire a tendance à baisser. C'est pas l'hémorragie, mais quand même ça baisse un peu. [...] On a enquillé les réformes et on est dans un univers où l'administration prend une place très importante, pour le meilleur et pour le pire. » (Vincent, professeur d'université et membre de l'équipe de direction d'une université, 04/2021)

Vincent fait ce constat à travers les grandes masses et les arbitrages qu'il réalise, il a également une décharge d'enseignement qui l'éloigne de ses missions d'enseignant et le rapproche de ses missions de gestionnaire. Ce constat de manque de titulaires est aussi partagé par d'autres agents, dont Eric qui dit « *se battre* » pour que les postes soient remplacés par des titulaires ou à minima par des contractuels, voire des vacataires qu'il qualifie, dans une référence à Marx, d'*« armée de réserve »* face à l'évolution démographique des étudiants. L'urgence apparaît alors plus grande par les agents plus proches du terrain que par ceux qui s'en détachent (Hughes, 1996).

Pour faire face à cette croissance notable du nombre d'étudiants (de 2,2 millions en 2008 à près de 2,7 millions dix ans plus tard) et contenir le déficit des établissements, les responsables d'université ont dû s'adapter : en supprimant des heures de formation comme à l'université de

⁵⁰ Par exemple, si le départ de l'agent a lieu le 31 août 2020, le remplacement pourra avoir lieu (au mieux), le 1^{er} septembre 2021.

⁵¹ Cela vaut pour les fonctions d'enseignement, mais aussi pour les fonctions de support.

Dijon ; en supprimant 200 postes d’enseignants-chercheurs, comme à l’université de Toulouse ou en se délestant de 23 postes d’enseignants-chercheurs, comme à Paris I ; en gelant des promotions locales, ou encore en usant de leurs marges de manœuvre sur l’emploi comme le recours aux vacataires (Henry, Sinigaglia, 2014). Cette situation implique aussi une dégradation des conditions de travail, puisque les missions répondent à des volumes de besoins croissants et doivent être réalisées à personnel équivalent ou restreint. De fait, les universités ont recours à des agents non titulaires qui coûtent moins cher⁵² que les fonctionnaires – et qui peuvent donc être recrutés en plus grand nombre – pour répondre à ces besoins d’enseignement. Ce processus de vases communicants est en fait le cœur de la négociation sur les ressources et les moyens alloués aux composantes et dont les marges de manœuvre sur l’emploi pour répondre aux besoins vont au-delà d’un simple arbitrage entre titulaires et contractuels.

3.4. Un large panel de mode de flexibilité encouragé par une logique de gestion managériale

Les entretiens réalisés avec les cadres interrogés ont montré une appropriation des pratiques et du vocabulaire managérial (Baumgartner, Solle, 2006 ; Boltanski, Chiapello, 1999). Le recours aux contractuels permettrait une « *forme d’agilité* »⁵³ avant tout guidée par un « *projet stratégique* ». Ce projet est supposé reposer sur une « *logique de coût* » qu’il est important de connecter à une « *logique de souplesse* ».

En effet, cette volonté de souplesse associée à celle d’une réduction des coûts occasionne un arbitrage de l’emploi plus large qu’en termes de contractuels/titulaires. Depuis plusieurs années, et bien en amont de la LRU, l’université externalise une partie de ses activités, et notamment celles considérées comme secondaires. Ces activités, qualifiées de « sale boulot » ou « *dirty work* » (Hughes, 1996), s’apparentent le plus souvent à des activités occultées et peu valorisées, comme le nettoyage ou la sécurité. Après avoir évoqué la contractualisation comme premier levier de flexibilité, Frédéric, maître de conférences à l’université depuis plusieurs décennies, évoque plusieurs exemples d’externalisation qu’il a pu constater :

⁵² Moins cher puisque leur salaire est plus faible que ceux des agents titulaires et qu’ils n’ont pas une variation de celui-ci relativement à leur ancienneté.

⁵³ Le mode « Agile » est emprunté au développement informatique, puis appliqué dans le cadre des recrutements dans le privé et vise à s’adapter le plus rapidement et justement possible aux évolutions des besoins (Frimousse, Peretti, 2015).

« La première technique, c'est la contractualisation, et l'autre technique, c'est l'externalisation. Si vous regardez l'historique sur les nombres de postes dans la maintenance et les travaux, ça a fondu comme neige au soleil [...]. Même avant la LRU on ne reconduisait pas les postes. La majeure partie des travaux maintenant sont externalisés [...]. Le nettoyage dans les bâtiments c'est mélangé, les titulaires qui sont là on ne les met pas à la porte, mais le problème c'est le remplacement. Quand on demande au fil de l'eau le remplacement des personnels de nettoyage, souvent ils disent non maintenant. » (Frédéric, maître de conférences, responsable d'UFR en poste, 03/2021)

Si, à court terme, on peut penser que l'externalisation coûte plus cher par rapport aux frais d'intermédiation, elle permet de dégager d'autres avantages à l'employeur public (Devetter, Valentin, 2020) : d'abord elle a l'avantage de ne pas inclure les agents externalisés dans le plafond d'emploi, laissant ainsi une marge de manœuvre supplémentaire pour l'emploi des ressources de l'établissement. Ensuite, les fonctions externalisées concernent principalement des agents peu qualifiés et dont la pénibilité peut impliquer sur le long terme une gestion coûteuse de cette main-d'œuvre (arrêt maladie, accident du travail, etc.).

Une autre alternative, évoquée très brièvement jusqu'à maintenant et largement empruntée par les universités françaises est la vacation. Ce statut d'emploi est proposé sous certaines conditions : avoir un second emploi ; avoir un justificatif du rectorat pour les fonctionnaires ; réaliser au moins 900 heures annuelles pour les salariés du privé. En 2019, le nombre d'agents permanents et non permanents (c'est-à-dire des agents sous contrat avec l'université) de l'enseignement supérieur s'élevait à 81 444 agents. Le nombre de vacataires recensé sur 84 % des établissements d'enseignement supérieur la même année correspond quant à lui à 127 952 agents (Beaurenaut, Kerloëgan, 2020), ce qui est beaucoup plus important. Les vacataires des universités ont des profils hétérogènes puisqu'on trouve des chefs d'entreprise, des fonctionnaires, des doctorants, ou encore des personnels retraités auxquels l'université recourt de façon importante pour combler les besoins d'enseignement. Thierry Côme et Gilles Rouet (2017) montrent à l'appui du rapport Schwartz de 2008, qu'en 2007 « *les vacataires ont réalisé 2,7 millions d'heures de cours, ce qui, ramené à la “norme” de 192 heures par enseignant-chercheur, correspond à 7 550 postes, soit près de 8 % de l'effectif total* », avec une utilisation qui se révèle différenciée selon les universités. Cette réalité apparaît dans une majorité d'universités, parmi lesquelles la structure étudiée ne fait pas figure d'exception. Céline, gestionnaire des ressources humaines, ne dispose pas d'une vue d'ensemble sur la gestion des ressources de l'établissement, mais constate que le recours aux vacataires s'accroît :

« Je trouve qu'il y en a beaucoup plus que l'année dernière, enfin personnellement, mais vous dire pourquoi, je ne sais pas. J'ai pas été la seule à le constater. Ma cheffe m'a dit qu'on a de plus en plus de vacataires. Mais je ne sais pas pourquoi. » (Céline, gestionnaire de ressources humaines au sein d'une UFR, 01/2021)

Un autre statut a d’ailleurs été mis en place par l’université pour les agents qui ne peuvent pas respecter les conditions nécessaires pour être vacataires. Ces « intervenants occasionnels » sont par ailleurs limités à 36 heures équivalentes TD. Céline explique que ce nouveau statut a permis une marge de manœuvre supplémentaire aux directeurs d’études de l’université :

« L'université a accordé un nouveau statut qui est celui d'intervenant occasionnel. C'est pour ceux qui ne remplissent pas les conditions réglementaires, et ils ont le droit de faire 36h TD. Du coup, en fait, ça débloque quand même pas mal de directeurs d'étude, car des fois ils n'ont personne et ils me disent qu'il faut absolument que cette personne fasse le cours sinon ils n'ont personne. » (Céline, gestionnaire de ressources humaines)

Outre l’emploi de nouveaux agents contractuels, vacataires ou externes, il est aussi possible pour l’université de mobiliser ses agents plus largement en recourant à ses fonctionnaires ou aux contractuels déjà en poste par le biais d’heures complémentaires. Celles-ci reviennent en effet moins cher que l’emploi direct d’un nouvel agent et sont des alternatives largement empruntées par les universités pour faire face aux besoins administratifs et pédagogiques. Vincent insiste sur le fait que les logiques d’arbitrages ne sont pas uniquement supportées par les non-titulaires :

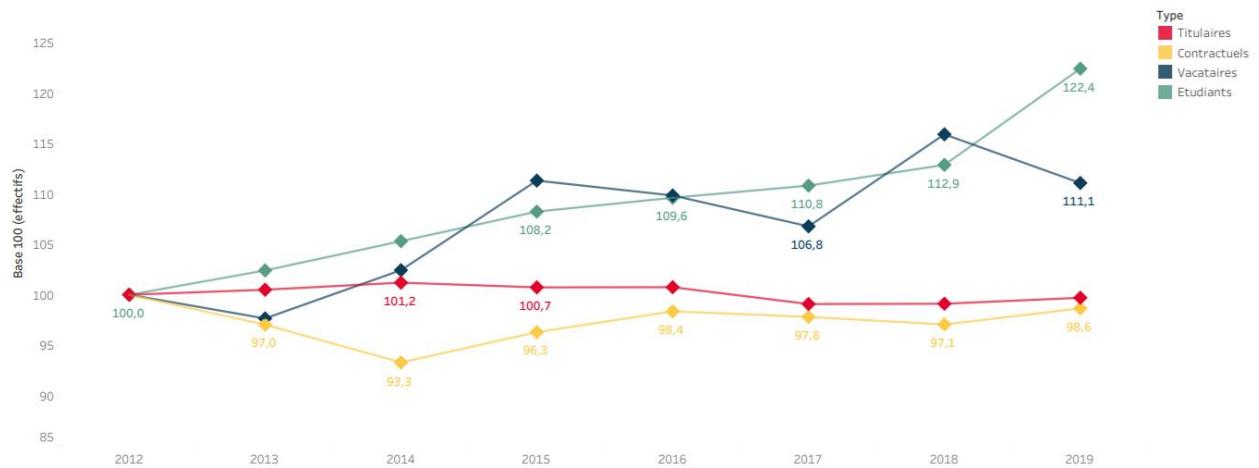
« Il y a une logique de coût, mais elle est secondaire par rapport à la logique de souplesse. Enfin... disons qu'il y a les deux. En enseignant-chercheur, on met des postes d'ATER, des PAST et des contractuels d'enseignement. Ils coûtent moins cher, assez nettement moins cher que les postes de titulaires. Mais ils sont plus chers que des heures complémentaires. Donc le panel pour faire face à nos besoins est large. Je pense qu'on peut facilement dire que le rapport entre 1 h de poste d'ATER et 1 h d'heure complémentaire c'est de 1 à 4 et le rapport entre 1 h de poste ATER et 1 h de poste de MCF ou PR milieu de carrière c'est de 1 à 2. 192h d'heure complémentaire ça ne me pose pas de problème, par contre recruter un professeur d'université ça me coûte rudement cher. Donc cet arbitrage est permanent en termes de coût. » (Vincent, professeur d’université)

Évidemment, tous ces arbitrages vont dans le sens de la stratégie de gestion des ressources de l’université. Dans les universités, et plus localement au sein des UFR qui disposent eux aussi de leur marge de manœuvre sur l’emploi, il y a aussi des différences de culture et d’usage des contrats qui tiennent de leur éthos, mais aussi de tensions institutionnelles antérieures ou existantes et qui contribuent à la politique d’emploi mise en œuvre. Sans adopter un mode de flexibilité unique, ces stratégies peuvent privilégier la flexibilité interne, le recours à un volant d’emploi externe, ou mobiliser ces modes de flexibilité équitablement.

3.5.Des stratégies de gestion de la main-d’œuvre enseignante qui diffèrent d’une université à l’autre

À partir de quatre jeux de données provenant de la DGRH (Fichiers de gestion de la direction générale des ressources humaines) et du MESRI-SIES (ministère de l’Enseignement supérieur, de la Recherche et de l’Innovation – Systèmes d’information et des études statistiques), l’AEF info (agence éducation et formation)⁵⁴ propose de reconstituer la population enseignante de plusieurs universités françaises en distinguant les titulaires, les contractuels et les vacataires à travers le graphique 3.1 suivant.

Graphique 3.1 – Face à la croissance de la population étudiante (+22 % de 2012 à 2019), les universités ont renforcé essentiellement leurs effectifs d’enseignants vacataires (+11 %)



Note : Sur 1 632 656 observations en 2012, et 1 931 684 observations en 2018. Graphique issu du site de l’AEF info et réalisé par Marie Simon.

Lecture : Entre 2012 et 2019, la part des étudiants a augmenté de 22,4 %.
Source : DGRH, MESRI-SIES.

⁵⁴ Simon M., 2021, « Titulaires, contractuels et vacataires : comment les effectifs ont-ils évolué dans les universités entre 2012 et 2019 ? », Dépêche n°664481, AEF Info

Si on constate effectivement une hausse du volume d’étudiants de plus de 22 % entre 2012 et 2019, on remarque également que cette hausse est principalement compensée par une armée de vacataires qui voient leur part augmenter de 11 % sur la même période. À contrario, l’effectif de contractuels et de titulaires apparaît constant, voire en baisse.

Néanmoins les choix sur le mode de flexibilité peuvent aussi varier d’une université à l’autre. À partir de ces mêmes données découpées par institutions, trois types de gestion de l’emploi apparaissent : celles recourant plutôt aux heures supplémentaires, d’autres aux vacataires, et d’autres encore privilégieraient le recours aux contractuels. Dans certaines universités, l’ajustement de la hausse du nombre d’étudiants est réalisé par le recours aux heures supplémentaires, à l’image de l’université de Haute Alsace⁵⁵ ou celle de Gustave Eiffel qui ont vu leur part de vacataires et de contractuels diminuer. D’autres universités ont fait le choix d’ajuster les besoins liés à la hausse du nombre d’étudiants en privilégiant une importante armée de vacataires (supérieure à la moyenne mobilisée par l’ensemble des universités). C’est le cas à l’université de Lille, qui connaît une hausse de sa part de vacations entre 2012 et 2019 de 69,6 %. Paris-Dauphine constitue un autre exemple, avec une hausse de 74,2 % des vacataires sur la même période. À l’université de Bretagne-Sud ou à celle de Bretagne occidentale, l’ajustement a lieu principalement par le recours aux contractuels : entre 2012 et 2019, leur part a augmenté de 72,7 %. Si la plupart des universités ont fait le choix de privilégier un mode de flexibilité dominant, que ce soit la vacation ou la contractualisation, d’autres ont mis en place un système plus hybride, comme l’université d’Angers, qui connaît une hausse de ses contractuels de 20 % et de ses vacataires de 14 % entre 2012 et 2019. De même qu’à l’université Côte d’Azur, les effectifs de contractuels et de vacataires ont augmenté de plus de 30 %. On émet l’hypothèse que ces gestions différenciées de la main-d’œuvre flexible peuvent être liées à différentes contraintes de structures (historiques, masses salariales, nombre d’étudiants, spécialités des universités, situations géographiques) et caractéristiques de l’équipe qui dirige ces structures (préférences politiques, spécialités⁵⁶ des équipes dirigeantes).

⁵⁵ À l’université de Haute Alsace, la part des titulaires n’a pas varié entre 2012 et 2019, les vacations ont diminué de 3% entre 2012 et 2019 alors que la part des contractuels a diminué de 21,1%, hausse de 34,8% du volume d’étudiants.

⁵⁶ On peut imaginer qu’une équipe dirigeante dont la spécialité de recherche correspond aux sciences humaines et sociales portera une attention particulière à la gestion de l’emploi flexible.

Conclusion

Bien qu’un cadre légal existe pour réguler le recours aux CDD et CDI dans les universités, nous avons pu montrer que ces pratiques s’accompagnent d’autres pratiques plus informelles. Parmi celles-ci, le test des agents permet de voir si leurs compétences sont en adéquation avec le poste. Proposer des contrats permettrait aussi de contourner les règles statutaires, à la fois pour attirer des profils aux compétences spécifiques en leur proposant des salaires supérieurs aux grilles indiciaires. Mais aussi pour minimiser les coûts, recruter des agents « moins chers », c’est le cas surtout pour les agents de catégories C dont les salaires sont souvent inférieurs au traitement des fonctionnaires à qualification équivalente. Outre cela, le non-replacement d’un fonctionnaire sur deux partant en retraite est aussi un argument qui nécessite d’utiliser ces statuts d’emplois pour répondre aux besoins de service public.

Par ailleurs, nous avons aussi souligné que l’autonomisation des universités a permis d’accroître les marges de manœuvre sur la gestion de l’emploi des équipes dirigeantes de l’université. Toutefois, les marges de manœuvre de ces opérateurs de l’État restent fortement contraintes par le respect de la masse salariale et du plafond d’emploi des établissements. Cette double contrainte nécessite de maîtriser ses coûts et d’optimiser la gestion de son personnel, lesquels conduisent à l’accroissement du recours à des modes de flexibilités externes et internes pour répondre à la hausse du nombre d’étudiants. En effet, en complément d’un recours aux contrats de droit public, les universités mobilisent une palette plus large d’emplois non titulaires, dont les vacataires. Cet accroissement des non-titulaires ne saurait d’ailleurs que s’intensifier par l’ajout d’autres formes d’emplois non titulaires à l’image des “*tenure tracks*” aux États-Unis, ou l’apparition des contrats de missions, des CDI d’enseignants-chercheurs, ou des chaires professeurs.

En dépit de ces avancées en termes de gestion des ressources humaines, le rapport de la Cour des comptes (2021) déplore le manque d’informations quant aux effectifs des établissements dans la réalisation d’une véritable gestion de ses ressources, et indique qu’« *on ne peut qualifier “d’autonome” une université qui ne maîtrise ni ses recrutements ni la gestion des promotions et évolutions de carrière de ses personnels* ». Ce dur constat pourrait être amélioré, selon le rapport, à l’aide d’un suivi précis des effectifs, par l’amélioration des systèmes d’information des établissements et par de véritables stratégies de recrutement et de gestion de la carrière des agents (*ibid.*).

CHAPITRE 4 – UNE EVALUATION DE L’EFFET DES FUSIONS D’UNIVERSITE SUR L’EMPLOI : LE CAS DES UNIVERSITES FRANÇAISES

Introduction

I. Impact de la fusion des universités sur l’emploi : une revue de littérature

- 1.1. Effet des fusions des universités sur l’emploi : une volonté de réaliser des économies d’échelles
- 1.2. Effet des fusions des universités sur l’emploi : une analyse à partir des entreprises privées

II. Une évaluation de la méthode des doubles différences

- 2.1. La base de données SIASP
- 2.2. Méthode des doubles différences échelonnées
- 2.3. Test de l’hypothèse des tendances parallèles

III. Méthode d’appariement par score de propension

- 3.1. Construction des groupes
- 3.2. Stratégie économétrique : évaluer l’effet des fusions sur l’emploi par méthode d’appariement avec score de propension
- 3.3. Choix des variables explicatives

IV. Quel impact sur l’emploi deux ans après la fusion ?

- 4.1. Première caractérisation des données
- 4.2. Score de propension et sa qualité
- 4.3. Effet moyen des universités sur l’emploi
- 4.4. Discussion des résultats

Conclusion

Introduction

Dans les chapitres précédents, nous avons mis en évidence l’existence de pratiques de gestion de l’emploi non titulaire différenciée dans les organisations. Parallèlement, nous avons montré que ces pratiques d’emploi des établissements et leurs marges de manœuvre relative à la gestion de ces emplois non titulaires doivent tenir compte du contexte institutionnel. Dans le secteur universitaire, il apparaît que ces marges de manœuvre se sont étendues en partie suite à la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (2007) sur l’autonomisation des universités (chapitre 3). Toutefois, on suppose que d’autres chocs tels que les fusions d’universités pourraient influencer les politiques de gestion de l’emploi non titulaires dans les établissements. La fusion se révèle d’ailleurs être une mesure supplémentaire visant à renforcer l’indépendance des établissements envers leur ministère de tutelle⁵⁷ (Bézagu et al., 2019).

Dans l’enseignement supérieur, plusieurs travaux font état des objectifs visés par les fusions d’universités. Elles permettraient à la fois d’élargir l’offre de formation (Musselin, Dif-Pradalier, 2014), de renforcer l’autonomie des établissements publics (Beretz, Normand, 2019), mais aussi d’avoir des organisations plus grandes (Norgard, Skodvin, 2002) et concurrentielles à l’international (Docampo et al., 2015). En France, le classement de Shanghai intervient comme un élément déterminant dans les étapes de fusion (Harfi, Mathieu, 2006)⁵⁸. Parallèlement, l’attribution de financements I-SITE/IDEX est conditionnée à la mise en œuvre de ces fusions.

Si dans la fonction publique aucun travail ne fait le lien entre fusion d’universités et variation de l’emploi, dans le privé une relation existe entre restructurations des entreprises suite aux fusions-acquisitions et variations de l’emploi (Bunel et al., 2008b ; Aubert et Beaujolin-Bellet, 2004). La fusion des universités pourrait s’apparenter à un type de restructuration puisqu’elle implique systématiquement une réorganisation de l’établissement. En effet la restructuration a lieu tant du point de vue administratif puisqu’il s’agit de la création d’un nouvel établissement que de la structure de l’emploi qui nécessite une réattribution des postes. Qu’en est-il alors du lien entre fusions d’universités et variation de l’emploi ? Existe-t-il des économies d’échelles suite aux restructurations ? Observe-t-on des ajustements de

⁵⁷ L’obtention de financements supplémentaires, tels que les labels IDEX et ISITE est concomitante à l’initiative de fusion par les établissements. Ils sont aussi un moyen pour les universités fusionnées de s’émanciper en partie des rapports qu’elles entretiennent avec leur tutelle (notamment financièrement).

⁵⁸ Initialement c’est un outil utilisé et créé par la Chine pour classer et évaluer la performance de leur université. Il a finalement eu une diffusion à l’international et est désormais l’indicateur privilégié dans le classement des universités mondiales (voir Charroin, 2015).

l’emploi et plus particulièrement de l’emploi non titulaire dont on connaît la durée plus courte des contrats ?

En mobilisant le système d’information sur les agents des services publics (SIASP), nous testerons l’effet des fusions sur la variation de la masse salariale, sur le salaire brut moyen des agents, sur le volume d’emploi total, d’emploi non titulaire, et sur la part de ces emplois non titulaires (CDD, CDI, contrat aidé, vacataire, service civique...) dans les établissements. Dans la première partie de ce chapitre, nous construisons nos hypothèses au regard de la littérature française et internationale sur les fusions d’universités et les fusions-acquisitions dans le privé. Dans une seconde partie, nous détaillons la stratégie économétrique utilisée. Partant de la méthode des doubles différences échelonnées grâce à laquelle nous testons sur une longue période les effets de la fusion sur nos variables d’intérêts, nous en venons à discuter des critères sur lesquelles cette méthode repose. Parmi ces critères, nous mettons en discussion le caractère endogène de la mise en œuvre des politiques de fusions qui pourrait biaiser nos résultats. La méthode consistant à contrôler le biais d’endogénéité repose sur l’appariement de deux groupes (les universités fusionnées et non fusionnées) à partir de caractéristiques observables. C’est ce que nous proposons de faire dans la troisième partie par l’usage de la méthode des doubles différences avec appariement par score de propension. La dernière partie de ce chapitre expose les résultats obtenus à partir d’un échantillon dans lequel les universités sont suivies sur quatre années, puis sur deux ans. Cette dernière partie met également en discussion les limites de l’échantillon et des méthodes proposées.

I. Impact de la fusion des universités sur l’emploi : une revue de littérature

Peu de travaux font état des conséquences des fusions d’universités sur l’emploi (1.1), c’est pourquoi les hypothèses présentées s’inspirent principalement de la littérature sur les restructurations développées sur le secteur privé (1.2).

1.1. Effet des fusions des universités sur l’emploi : une volonté de réaliser des économies d’échelles

Les travaux sur l’évaluation d’impact de ces fusions d’universités sont nombreux à l’international et étudiés par différentes disciplines. En Finlande, Ylijoki (2014) étudie l’impact des réformes sur le changement du climat de travail et de la culture identitaire des établissements. En Australie, l’étude de Dasborough et al. (2015) s’est concentrée sur le ressenti des salariés suite à une expérience de fusion. Aux États-Unis, Safavi et Håkanson (2018) portent leur recherche sur la perception de la fusion de deux établissements sur les personnels en distinguant les enseignants-chercheurs et les administratifs. Harman et Harman (2003) montrent que dans le secteur public, les économies de coûts sont souvent la principale justification des fusions d’établissements.

Certains travaux anglo-saxons examinent l’existence d’économies d’échelles suite à une restructuration d’établissements universitaires (Cohn et al., 1989 ; Brinkman, Leslie, 1986). Koshal et Koshal (1999) montrent à travers l’étude de 329 universités américaines publiques et privées que les fusions impliquent des économies d’échelle qui s’accompagnent aussi d’économies de gammes – autrement dit, des économies de gammes sont présentes lorsqu’il y a des économies de coûts à gagner par la production conjointe d’enseignement (Hashimoto, Cohn, 1997 ; Dundar, Lewis, 1995).

En France, les travaux sur les fusions d’universités se concentrent principalement sur l’analyse d’enjeux politiques et institutionnels liés à ce processus (Gary-Bobo, 2017 ; Merindol, 2007), à la gestion de la mobilité (Bettahar, Allé, 2019) et des carrières des personnels (Pierronnet, 2019 ; Brillet, Sauviat, 2013), mais aussi à l’évaluation des établissements par des organismes extérieurs (Chatelin, El Kaddouri, 2017). Toutefois, la question de l’effet de la fusion sur l’emploi de l’établissement et de l’évolution des statuts d’emploi reste lacunaire. À l’opposé des travaux internationaux, les discours des présidents d’universités françaises

indiquent que les fusions n’ont pas vocation à réaliser des économies d’échelle et assurent leur volonté de garder les membres du personnel dans leur emploi (Musselin, Dif-Pradelier, 2014).

Dans le champ plus large des restructurations des administrations publiques, Orange (2019) n’a pas de positionnement tranché sur l’existence d’économie d’échelles dans le cas des fusions de régions en 2015. En revanche, dans le secteur privé, les travaux analysant les restructurations d’entreprises concluent souvent à des économies d’échelles (Gintract, 2017 ; Bunel et al., 2008d ; Barabel et al., 2008).

À l’université, la masse salariale représente entre 80 et 85% des dépenses des établissements, et cette part est relativement stable dans le temps – voire même à la hausse en raison du glissement vieillesse technicité (cf. chapitre 3). Si des économies d’échelles doivent être réalisées, elles se feraient probablement sur l’emploi et donc en faveur d’une réduction de cette masse salariale. Nous étudierons une première hypothèse d’existence d’économies d’échelle sur l’emploi que nous testerons en examinant les variations de masse salariale des universités françaises (hors primes et cotisations employeur⁵⁹).

Étudier la masse salariale des universités n’est pourtant pas suffisant pour en connaître l’impact sur l’emploi. En effet les variations de masse salariale ne traduisent pas toujours une variation du volume d’emploi. Par exemple, une hausse de la masse salariale peut signifier une hausse des recrutements, mais elle peut aussi être le résultat d’une progression sur la grille indiciaire (liée aux règles d’ancienneté dans la fonction publique). Il convient alors d’étudier en complément de l’effet de la fusion sur la variation de la masse salariale, celui sur la variation du volume d’emploi. Par ailleurs, la variation de l’emploi peut concerner différents types ou statuts d’emploi, en particulier les fusions peuvent avoir des effets différenciés sur l’emploi titulaire et non titulaire.

1.2. Effet des fusions acquisitions sur l’emploi : une analyse à partir des entreprises privées

Comme indiqué précédemment, peu de travaux analysent les conséquences des fusions d’universités sur l’emploi. Nous nous appuyons donc sur la littérature concernant les effets des fusions dans le secteur privé, en distinguant les effets globaux sur l’emploi dans les entreprises concernées (1.2.1), et les effets différenciés par statut d’emploi (1.2.2).

⁵⁹ Les primes sont mal renseignées dans les données et les cotisations employeur en sont absentes.

1.2.1. Effet des fusions acquisitions sur le volume d’emploi

Les travaux sur le secteur privé examinant, à l’appui de données d’entreprises, l’effet des fusions sur le volume d’emploi concluent à des résultats relativement hétérogènes. Au Royaume-Uni, Conyon et al. (2002a) montrent que les entreprises ayant vécu une fusion voient leur emploi diminuer. Cette baisse est d’autant plus marquée pour les entreprises appartenant au même secteur d’activité. Aux États-Unis, Brown et Medoff (1988) indiquent que lorsque les fusions concernent des transferts d’actifs et de personnels, l’effet de ces processus serait positif sur l’emploi. Pour Lichtenberg et Siegel (1990), un changement de propriétaire aurait un effet négatif sur l’emploi dans le secteur de la production et cet effet serait plus important lorsque le siège social y est localisé. McGuckin et Nguyen (2001) montrent que dans ce même secteur industriel, les fusions auraient un effet positif sur les salaires et l’emploi. Une étude comparative entre les États-Unis, l’Europe et le Royaume-Uni tend plutôt à montrer que les fusions n’auraient pas d’effet significatif sur l’emploi aux États-Unis, mais qu’il serait en revanche négatif pour l’Europe et le Royaume-Uni (Gugler, Yurtoglu, 2004).

En France, Degorre et Reynaud (2003) identifient également un effet négatif des fusions sur l’emploi. Bunel et al. (2008) concluent à une hausse de l’emploi plus forte pour les fusions intersectorielles que pour les fusions intrasectorielles.

Ces travaux nous amènent alors à faire une seconde hypothèse sur l’existence d’un effet des fusions d’universités sur le volume d’emploi. On suppose qu’un ajustement de l’emploi existe suite à la fusion et que l’organisation du travail change.

1.2.2. Effet des fusions acquisitions sur la répartition des statuts d’emploi

Ces variations de l’emploi (qu’elles soient positives ou négatives) à la suite d’un changement de propriétaire dans le secteur privé, impliquent très souvent une rotation du personnel (Smeets et al., 2016). Là encore les travaux divergent puisque certains auteurs soulignent une rotation plus importante des cadres remplacés par de jeunes salariés moins bien payés dans l’entreprise cible (Gehrke et al., 2021), d’autres indiquent que les agents les moins stables, les moins qualifiés et les plus jeunes pâtiraient davantage des processus de fusions (Perez, 2014 ; Margolis, 2006 ; Cameron, 1994). Cet aspect a été étudié par Beaujolin-Bellet (2008) qui fait l’hypothèse que les restructurations d’entreprises impliquent une reconfiguration

des contours de l’emploi. Bunel et ses co-auteurs (2008) ont proposé d’évaluer l’effet des fusions sur l’emploi en CDD et sur l’emploi intérimaire à partir de l’appariement de données entreprises. Ils montrent que le volume d’emploi en CDD baisse à la suite d’un changement de propriétaire, en revanche le volume d’intérimaires augmente.

Si ces travaux sur le secteur privé analysent ces ajustements de l’emploi par la distinction entre CDD et CDI, dans le secteur public nous ferons la distinction entre titulaires et non-titulaires. Ces résultats nous invitent alors à faire une dernière hypothèse de variations (positive ou négative) du volume de non-titulaires à la suite du processus de fusion. Dans le cas où le volume total d’emploi varie, résulte-t-il d’une hausse du volume d’emploi non titulaire ? Nous regarderons à la fois la variation de l’emploi de non-titulaires mais aussi la variation de la part de non-titulaires dans l’établissement.

Ces trois hypothèses (économie d’échelle, volume d’emploi, volume et part de non-titulaire) seront testées à l’aide des données SIASP sur les établissements publics par l’utilisation de méthodes des doubles différences.

II. Une évaluation par la méthode des doubles différences

Les fusions d’universités sont des événements assez rares, elles représentent moins de 3% des établissements universitaires et sont plus fréquentes depuis la mise en place de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) en 2007. Cette loi a en effet favorisé les processus de regroupement et d’autonomisation des établissements (Cytermann, Aimé, 2019). Avant 2007, aucune université n’avait entamé de processus de fusion, mais depuis 2009, on en compte neuf (hors établissements publics expérimentaux (EPE) qui se développent depuis 2022). Partant du SIASP (2.1), nous étudierons les effets des fusions d’universités sur la masse salariale, le volume d’emploi et enfin sur le recours aux non-titulaires à partir de la méthode de doubles différences échelonnées (2.2). Nous reviendrons ensuite sur les conditions à respecter qui découlent de l’utilisation de cette méthode (2.3).

2.1. La base de données SIASP

Le système d’information sur les agents des services publics (SIASP) permet d’obtenir une variété d’informations sur les agents de l’État, leurs postes ainsi que sur leurs employeurs.

Ces informations réparties dans trois bases de données différentes (salariés, postes, établissements) ne peuvent pas être appariées (cf. chapitre 1). La base « établissements » qui aurait été la plus adéquate à l’analyse possède très peu de variables. Pour cette raison, celle-ci est réalisée à partir de la base « postes » qui recense davantage d’informations sur la main-d’œuvre. Pour étudier les universités françaises, la base de données « postes » a été transformée afin d’obtenir les établissements comme unité d’observations (nous avons compté le nombre de postes par établissement). Les universités ont ainsi pu être distinguées en recherchant leur numéro Sirène (via Société.com) et en les identifiant une à une dans la base de données.

Les données ont été retenues de 2010 à 2019. Dans l’ensemble de la thèse, l’année 2010 est écartée des analyses pour deux raisons : des données manquantes et des valeurs aberrantes pour certains établissements. Or, pour les universités, ces deux difficultés n’ont pas été observées justifiant notre choix de conserver cette année uniquement pour cette analyse (les données du SIASP ne sont pas disponibles avant 2010, ou uniquement par le fichier général de paie de l’État (FGE) qui ne recensait pas l’intégralité des établissements). Afin de pouvoir suivre les universités dans le temps, et étudier les variations (d’emploi, de masse salariale, etc.) avant et après la fusion, il nous a fallu reconstituer les entités avant la fusion. Par exemple pour l’université de Lille, nous avons regroupé les trois universités concernées par cette fusion (Lille I, Lille II, Lille III). Cette procédure a été effectuée à la main, pour toutes les universités connaissant une fusion sur la période 2010-2019⁶⁰. Une description de l’échantillon est présentée dans le tableau 4.1 suivant. Sur les 76 universités étudiées, huit ont fusionné.

Tableau 4.1 – Description de l’échantillon

	Université fusionnée (8)	Universités non fusionnées (68)
Montant moyen de masse salariale (en euros)	199 700 000	65 923 291
Salaire annuel moyen (en euros)	17 038	15 284
Nombre moyen de postes	11 494	4 168
Nombre moyen de non-titulaires	6 320	2 324
Part moyenne des non-titulaires (en %)	0,55	0,57
Nombre total d’observations sur la période (2010-2019)	80	575

Champ : ensemble des universités françaises sur la période 2010-2019.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (2010-2019)

⁶⁰ L’université de Strasbourg a été supprimée des données car sa fusion est apparue avant 2010, nous ne la comptons pas parmi les huit universités.

2.2. Méthode des doubles différences échelonnée

La méthode simple des doubles différences consiste à estimer l’effet d’un traitement en comparant la différence entre le groupe traité et celui non traité, avant et après l’introduction du traitement. Lorsque le traitement a lieu à une date t , la méthode des simples différences peut être appliquée. En revanche, lorsque ces traitements sont réalisés à des dates différentes, ce qui est le cas des fusions d’universités⁶¹, il est utile de tenir compte de ce décalage des chocs dans l’élaboration du modèle économétrique. Pour cela, nous utiliserons la méthode des doubles différences échelonnées afin de considérer ce décalage des fusions. Cette méthode « *staggered design* » consiste à créer n groupes qui correspondent aux années concernées par la fusion.

La méthode d’estimation s’effectue en deux étapes. La première étape consiste en une estimation « statique » des fusions (4.1). La deuxième étape consiste à intégrer une dynamique (4.2). La première étape du modèle à effets fixes s’écrit de la façon suivante :

$$y_{it} = \alpha_i + \lambda_t + \delta^{DD} D_{it} + \varepsilon_{it} \quad (4.1)$$

où α_i correspond aux effets fixes individuels, λ_t aux effets fixes temporels, et D_{it} à l’introduction du traitement. D_{it} prendra la valeur 1 si I est traité à la date t (0 sinon). δ^{DD} est le coefficient correspondant à la référence.

La seconde étape consiste à intégrer une dynamique et à tester que les coefficients avant le traitement ne sont pas significativement différents. Elle s’écrit de la façon suivante :

$$y_{it} = \alpha_i + \lambda_t + \delta_t^{DD} 1(t - t_i = j) D_i + \varepsilon_{it} \quad (4.2)$$

où δ_t^{DD} correspond à l’effet d’être dans un groupe traité au temps t , par rapport à un groupe témoin et par rapport à une période de référence. On fixe $t=0$ lors de la période du traitement et $t=+1,+2$ qui correspondent à un an ou deux ans après le traitement.

Pour obtenir des estimateurs sans biais, le modèle doit respecter trois conditions : l’hypothèse de tendances parallèles (ou tendance commune), l’homogénéité de l’effet du traitement entre les groupes et l’homogénéité de l’effet du traitement à travers le temps. Si ces deux dernières ne peuvent être testées, la première peut être vérifiée.

⁶¹ Deux fusions ont eu lieu en 2012 (Aix Marseille Université et Université de Lorraine), une en 2014 (Université de Bordeaux), deux en 2016 (Université de Montpellier et Université de Grenoble-Alpes), une en 2017 (Université de Clermont-Auvergne) et enfin deux en 2018 (Sorbonne Université et Université de Lille).

2.3. Vérification de l’hypothèse de tendances parallèles et premiers résultats

Préalablement à la vérification du critère de tendance commune, nous proposons d’examiner les résultats de la première étape du modèle (4.1) qui sont exposés dans le tableau 4.2 suivant.

Tableau 4.2– Estimations des fusions d’universités sur l’emploi

Variables	Coefficients
Montant de masse salariale	32 500 000**
Salaire moyen	– 516,8
Nombre de postes	1 323*
Nombre de non-titulaires	860**
Part des non-titulaires	0,02
Nombre total d’observations	655

Note : ***, significatif à 1% ; **, significatif à 5% ; *, significatif à 10%.

Lecture : Les fusions d’universités ont entraîné une hausse du volume de non-titulaires de 860 emplois entre 2010 et 2019.

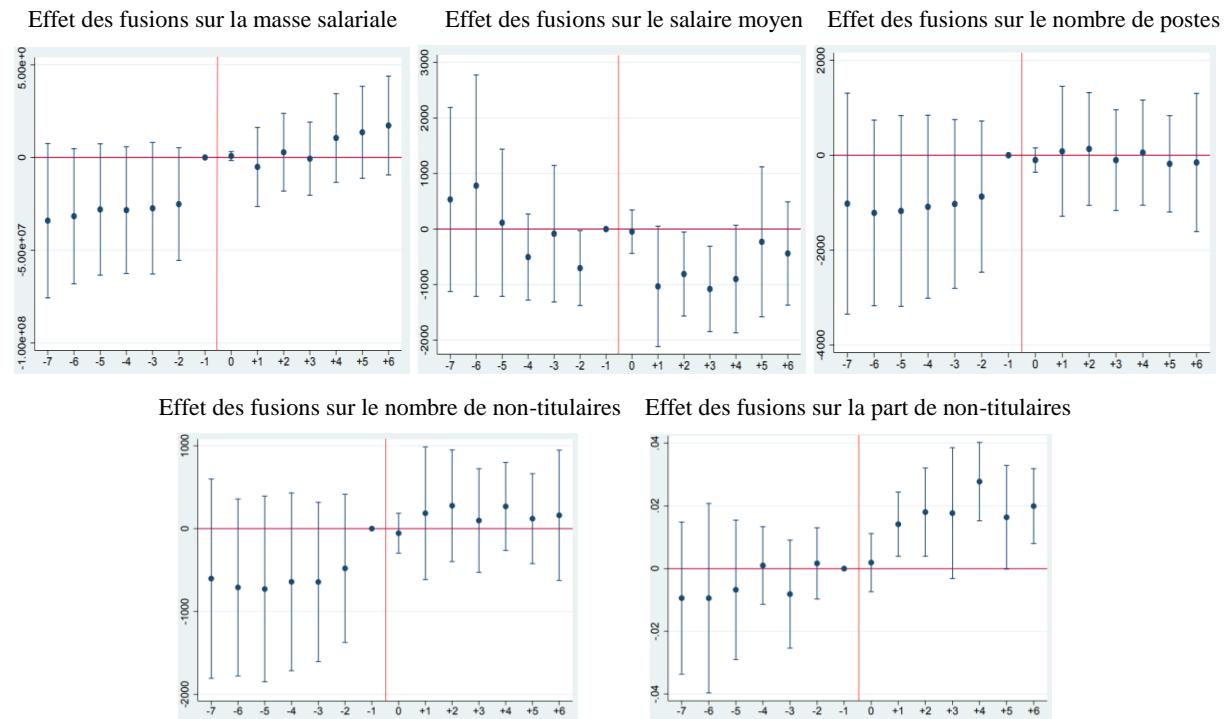
Champ : ensemble des universités françaises (N=76)

Source : Système d’information sur les agents des services publics (2010-2019)

D’abord, les fusions d’universités auraient impliqué une hausse de la masse salariale des établissements. Cette hausse n’est pas mécanique ici puisque les universités concernées par la fusion ont bien été regroupées avant celle-ci. On peut faire l’hypothèse que ces universités ont bénéficié de financements contribuant à la hausse de la masse salariale (tel que les financements ISITE ou IDEX). Cette croissance de la masse salariale semble s’accompagner d’une hausse de l’emploi total et de l’emploi non titulaire. En revanche, l’emploi non titulaire n’aurait pas augmenté plus que l’emploi de titulaire puisque la part de ces agents hors statut apparaît non significative suite à la fusion.

Ces résultats sont à nuancer dès lors qu’on intègre la dynamique (équation 4.2 *supra*). En effet, si on s’intéresse au décalage des périodes de fusions, la figure suivante (4.1) semble montrer des résultats différents de ceux qui viennent d’être présentés.

Figure 4.1 – Effet des fusions sur les variables d’intérêt



Le nombre de postes et le nombre de non-titulaires ne semblent pas varier dans le temps postfusion. De même les coefficients du montant de masse salariale apparaissent non significatifs pour toutes les années postérieures à la fusion. Toutefois, les coefficients de la part des non-titulaires postfusion semblent indiquer une hausse de celle-ci suite à la fusion même si cet accroissement reste relativement faible (de l’ordre de 2%). On peut faire l’hypothèse que l’ajustement lié à la fusion s’est faite par un ajustement très faible des non-titulaires, qui ne se voit pas en volume, mais s’observe davantage en part. Ceci pourrait aussi expliquer la légère baisse observée du salaire moyen qui, les premières années de fusions, diminue significativement (les non-titulaires ont souvent un salaire plus faible que les titulaires). À plus long terme, le salaire moyen tend à augmenter et les coefficients ne sont plus significativement différents de la période préfusion.

À priori, toutes les variables d’intérêt testées semblent respecter le critère de tendance commune. Ce critère indique qu’en l’absence de traitement, l’évolution de la variable d’intérêt aurait été identique dans les deux groupes (traités et non traités). Si à première vue cela semble bien être le cas, une dernière hypothèse doit être discutée : l’exogénéité du traitement.

Le critère de tendance commune ne résulte pas forcément de l’exogénéité du traitement. Dans le cas des universités, les fusions sont choisies par les établissements. Il s’agit d’un choix qui peut parfois être contraint (par des besoins de financements, de rayonnement à

l’international, etc.), mais certaines universités ont fait le choix de ne pas poursuivre leur processus de fusion malgré les réflexions autour des enjeux (c’est le cas des universités de Lyon, ou de celles de Toulouse). Compte tenu de cet argument, du choix qu’ont les universités à participer à la fusion des établissements, il est probable qu’il existe un biais d’endogénéité. Les universités qui fusionnent et celles qui ne fusionnent pas n’ont potentiellement pas les mêmes caractéristiques, ce qui peut biaiser l’estimation. Nous proposons ainsi de faire usage de cette même méthode en contrôlant le biais lié à l’endogénéité. Pour cela nous utilisons la méthode des doubles différences avec appariement par score de propension.

III. Méthode d’appariement par score de propension

La participation à la fusion n’est pas un phénomène aléatoire puisque les universités sont partie prenante du choix de fusionner ou non, et de l’organisation de celle-ci si elle a lieu. Afin de surmonter le potentiel biais de sélection et d’endogénéité lié à ces fusions, nous utilisons la méthode des doubles différences avec appariement par score de propension qui permet de construire artificiellement un groupe de comparaison en utilisant les caractéristiques observées des universités non fusionnées. On considère deux groupes d’universités : un premier groupe qui connaît une fusion en 2012, 2014, 2016, ou en 2017 (les universités « traitées ») et quatre types de groupes « témoins », qui ne connaissent aucune fusion (3.1). À partir de cet échantillon, nous utilisons la méthode d’appariement par score de propension (3.2), construit à l’appui de plusieurs variables explicatives (3.3).

3.1. Construction des groupes

L’étude se concentre sur les universités françaises entre 2010 et 2019. On construit un échantillon qui recense les informations sur la main-d’œuvre pour l’ensemble des universités fusionnées sur dix ans. Ce fichier est centré sur l’année de la fusion t (2012, 2014, 2016 ou 2017). Ainsi, pour une université qui a connu une fusion en 2012, l’échantillon contient les informations d’emploi allant de 2010 à 2014 ; pour une université qui a connu une fusion en 2014, le fichier contient les informations entre 2012 et 2016 ; pour un établissement ayant connu une fusion en 2016, l’échantillon contient les informations entre 2014 et 2018 ; enfin pour les universités ayant fusionné en 2017, le fichier contient les informations entre 2015 et 2019. Autrement dit, toutes les fusions qui évoluent entre $t-2$ et $t+2$ sont empilées et centrées sur l’année t de la fusion. Deux moyennes empiriques sont réalisées avant et après la fusion pour

obtenir six universités fusionnées. Les deux dernières universités fusionnées en 2018 ne peuvent être retenues ici car nous ne disposons pas de l’année 2020. On associe ensuite à ce premier fichier l’ensemble des universités qui n’ont connu aucune fusion sur la période : ce sont les universités « témoins » du fichier.

De la même façon que pour l’échantillon d’universités qui fusionnent, quatre fichiers témoins sont créés, ils évoluent entre $t-2$ et $t+2$ et sont centrés en t : pour les établissements n’ayant pas connu de restructuration en 2012, le fichier contient les informations entre 2010 et 2014 ; pour ceux n’ayant pas connu de restructuration en 2014, le fichier contient les informations entre 2012 et 2016 ; pour les universités non fusionnées en 2016, l’échantillon est composé d’informations entre 2014 et 2018 et enfin pour les universités non fusionnées en 2017, il conserve les informations comprises entre 2015 et 2019. Après avoir calculé les moyennes empiriques prédate t et postdate t , l’échantillon total contient 256 observations.

3.2. Stratégie économétrique : évaluer l’effet des fusions sur l’emploi par méthode d’appariement avec score de propension

Le score de propension $P(x)$ consiste à calculer la probabilité qu’une université fusionne ($FU=1$) conditionnellement aux variables observées (X), c’est-à-dire $P(x)=P(FU=1|X)$, pour ne comparer que les universités qui ont les mêmes probabilités de bénéficier d’une fusion (Rosenbaum, Rubin, 1983). L’effet moyen du traitement (ATT) correspond alors à la différence moyenne des résultats entre les universités ayant fusionné et les universités non fusionnées après avoir pris en compte les caractéristiques observables (X) : $ATT = E(Y_1| FU=1, P(X)) - E(Y_0| FU=0, P(X))$.

Nous construisons nos groupes témoins utilisant la méthode gaussienne Kernel. Elle consiste à appairer toutes les universités fusionnées avec celles non fusionnées en leur attribuant un poids qui est proportionnel à la distance entre les scores de propension des deux groupes d’universités (fusionnés et non fusionnés). Contrairement à d’autres méthodes comme celle de l’optimal matching (qui consiste à trouver l’université non fusionnée dont les caractéristiques se rapprochent le plus de l’université fusionnée), la méthode du noyau de Kernel permet de réduire la variance dans l’estimation des résultats puisque toute l’information est utilisée. Ce mode d’appariement repose sur deux hypothèses fondamentales : l’hypothèse du support commun et l’hypothèse d’indépendance conditionnelle (Rosenbaum, Rubin, 1983). Afin de vérifier l’hypothèse du support commun, c’est-à-dire, avoir des universités non fusionnées qui

disposent d’une probabilité de fusionner aux universités effectivement fusionnées, la probabilité de fusionner doit se situer entre 0 et 1 : $0 < P(FU=1|x) < 1$. La seconde hypothèse d’indépendance conditionnelle signifie que les différences dans les résultats entre les groupes d’universités fusionnées et non fusionnées, dont les établissements présentent les mêmes caractéristiques observées, sont attribuables uniquement au programme de fusion. Elle traite ainsi le biais d’autosélection de la participation à la fusion en supposant que la sélection au programme se base exclusivement sur les caractéristiques observables et que toutes les variables qui influencent simultanément la participation au programme et les résultats potentiels sont observées.

3.3. Choix des variables explicatives

Les travaux dans la littérature sur le choix des variables à intégrer dans le score de propension sont nombreux. Plusieurs stratégies existent dans le choix des variables. Certains travaux proposent de sélectionner les variables expliquant l’entrée dans le dispositif de traitement (Brookhart et al., 2006), d’autres sélectionnent les variables corrélées à la fois aux résultats et au traitement (Rubin, 2001 ; Heckman et al., 1997 ; Rubin, Thomas, 1996), d’autres études sélectionnent les variables uniquement corrélées aux résultats (Perkins et al., 2000) ou encore l’ensemble des variables disponibles dans la base de données (Labarère et al., 2008). De même, le choix du nombre de variables dans le modèle n’est pas encore stabilisé puisque pour certains auteurs (notamment en épidémiologie, Schneeweiss et al., 2017) un grand nombre de variables implique une plus grande variance des estimateurs quand pour d’autres leur omission détériore la qualité du modèle (Heckman et al., 1997). Notre choix est contraint dans la mesure où nous n’avons pas de variables permettant d’expliquer les variables de résultat. Nous choisirons donc d’introduire dans notre modèle les variables pouvant influencer la fusion des établissements. La solution préconisée par beaucoup d’auteurs sur les variables à intégrer (Givord, 2014 ; 2010 ; Caliendo, Kopeinig, 2008) est que celles-ci doivent être mesurées préalablement à la participation au programme de fusion. On s’assure ainsi qu’elles ne seront pas affectées par la participation au traitement.

Se pose aussi la question du choix des variables expliquant l’entrée dans le dispositif, la littérature sur les fusions-acquisitions des entreprises privées est abondante sur les variables déterminantes de tels programmes. Bunel et al. (2009) décrivent plusieurs facteurs déterminants des fusions-acquisitions comme la taille des établissements cédants et bénéficiaires, le type d’opération, le caractère intra ou intersectoriel et enfin l’appartenance à un groupe. De leur côté,

Duflos et Pfister (2007) proposent d’utiliser l’innovation (en termes de recherche de brevet par exemple) comme déterminants des fusions-acquisitions dans l’industrie pharmaceutique. Néanmoins l’usage de telles variables est difficilement applicable au secteur public et au cas des universités pour plusieurs raisons. D’abord, contrairement au secteur privé, la fusion d’établissements n’implique pas un établissement cédant et un autre bénéficiaire. Une nouvelle entité est créée et comprend les établissements concernés par la fusion. Ensuite hormis la taille, les autres facteurs décrits ne concernent pas spécifiquement les universités : elles réalisent des fusions dans le même secteur d’activité ce qui ne suppose pas une comparaison intra *versus* intersectorielles et n’appartiennent pas à des groupes tels qu’ils sont décrits dans le secteur privé.

Les déterminants évoqués par les auteurs semblent pour la plupart inappropriés au cas des universités. La taille de l’établissement est une variable importante dans le processus de fusion, mais, dans notre cas, elle sera utilisée dans le calcul du volume d’emploi total de l’établissement, parti prenant des variables de résultat. Les fusions des universités sont principalement motivées par deux facteurs. Le premier est une inscription à l’international. Les fusions d’universités dans les autres pays permettent aux établissements de se placer au rang les plus prestigieux. (Charroin, 2015). Le classement de Shanghai permet de mesurer la qualité des établissements au regard des travaux réalisés par les enseignants-chercheurs qui les composent (tant du point de vue du volume de travaux que de leur facteur d’impact international). Cette mesure repose sur quatre critères. D’abord un premier critère analysant la qualité de l’enseignement qui repose sur le dénombrement de diplômés prix Nobel ou médaillé Fields. Le second critère détermine la qualité de l’institution, il dénombre les enseignants-chercheurs ayant reçu un prix Nobel ou médaillé Fields et compte le nombre de chercheurs souvent cité. Le troisième critère est relatif aux publications, il tient compte du nombre d’articles publiés dans Nature and Science et de ceux indexés dans Science Citation Index-Expanded et Social Science Citation Index. Le dernier critère est un calcul de la performance académique des professeurs, il s’agit de la somme pondérée des cinq indicateurs précédemment cités, divisé par le nombre de chercheurs équivalent temps plein. Cet indicateur est remis en cause par un grand nombre de chercheurs (Eloire, 2010 ; Gadrey, Jany-Catrice, 2007) qui lui adressent pour principale critique une mauvaise prise en compte de l’enseignement. Toutefois, ce classement reste encore un indicateur de positionnement à l’international des universités.

Le second déterminant des fusions concerne le financement par dotation à travers les investissements d’avenir. Ces investissements d’avenir se décomposent en deux, les initiatives

d’excellence (IDEX) qui encourage les établissements à décrocher un positionnement de premier plan du point de vue de leur recherche scientifique. Et les initiatives science, innovation, territoire et économie (I-SITE) qui encouragent les universités à avoir un positionnement international. La différence entre les deux projets tient à la largeur du périmètre et donc à la dotation attribuée à l’établissement (les dotations IDEX sont plus importantes que les I-SITE).

Deux variables ont donc été choisies en lien avec le programme étudié et en réponse à ces conditions de réalisation du score de propension (voir encadré 5.1 pour comprendre sa construction) : être un établissement positionné dans le classement de Shanghai en 2010 et avoir bénéficié d’un financement I-SITE/IDEX (si l’université a fusionné, l’université a été retenue dans le cas où le financement a été perçu préfusion). Les tests de différences de moyennes effectués montrent que ces deux variables influencerait la décision de participer à la fusion (voir tableau 4.1). En revanche, les variables correspondantes à la structure sociodémographique de la main-d’œuvre n’influencerait pas la participation à la fusion des établissements.

Encadré 4.1 – Modèle économétrique

Le score de propension est calculé à partir de régression logistique et s’écrit :

$$\forall i \ Log \frac{P(FU_i=1/x_{i,1},\dots,n)}{1-P(FU_i=1/x_{i,1},\dots,n)} = \log \frac{e(x_i)}{1-e(x_i)} = a_0 + a_1 x_{i,1} + a_2 x_{i,2} \quad (1)$$

où $P(FU_i = 1)$ est la probabilité que l’université fusionne, et x_i un vecteur de coefficients où $x_{i,1}$ correspond à la variable « être un établissement positionné dans le classement de Shanghai en 2010 » et où $x_{i,2}$ à la variable « avoir bénéficié d’un financement I-SITE/IDEX avant fusion ». Une fois le score de propension réalisé, l’appariement peut être effectué avec la méthode de Kernel. Heckman et al. (1997) indiquent que cette méthode d’ajustement a l’avantage d’avoir un estimateur convergent (en racine carrée de N) et asymptotiquement distribué. Elle s’écrit comme suit :

$$E(FU_0 | P(x) = P(x_i)) = \sum_{j \in I_0} \frac{K[(P(x_j) - P(x_i))/h]}{\sum_{j \in I_0} K[(P(x_j) - P(x_i))/h]} y_j$$

où i correspond aux établissements traités, et j aux établissements non traités. I_0 est l’ensemble des établissements universitaires non traités, N_0 est le nombre d’établissements non traités, K est une fonction noyau, continûment différentiable, symétrique par rapport à 0, et telle que $\int_{-\infty}^{+\infty} K(u)du = 1$. Cette fonction « noyau » correspond au fait que chaque individu non traité

participe à la construction du contrefactuel de l’individu i , avec une importance qui varie selon la distance entre son score et celui de l’individu considéré (voir Härdle et Linton (1994) une lecture précise de cette estimation).

Les exposés et les non-exposés à la fusion peuvent alors être comparés au sein de la population appariée afin d’estimer l’effet marginal du traitement chez les sujets effectivement traités (ATT). Seront alors testées la variation de la masse salariale, la variation du volume d’emploi, et la variation du volume et de la part de non-titulaires. L’estimateur final de l’effet du traitement conditionnellement au fait d’être traité correspond à :

$$\widehat{\Delta_{KM}^{TT}} = \frac{1}{N_1} \sum_{i \in I_0} \left\{ yi - \sum_{j \in I_0} \frac{K[(P(x_j) - P(x_i))/h]}{\sum_{j \in I_0} K[(P(x_j) - P(x_i))/h]} y_j \right\}$$

Pour faire face à la variabilité des résultats, nous utiliserons la procédure bootstrap⁶² de Stata comme Lechner (2002) le suggère. Nous regarderons également l’effet des fusions à court terme (une année avant et une année après) et à un peu plus long terme (deux ans avant et deux ans après).

IV. Quel impact sur l’emploi deux ans après les fusions ?

Après avoir exposé une description de notre échantillon (4.1.), nous reviendrons sur la qualité de notre méthode d’appariement (4.2). À partir de ce modèle, nous testerons les effets moyens des fusions d’universités sur nos variables d’intérêt sur une période de quatre années, puis de deux années (4.3). Dans la dernière section, nous proposons une discussion autour des deux méthodes mobilisées dans le chapitre (double différences échelonnées et appariement par score de propension) et des résultats que nous avons obtenus (4.4).

4.1. Première caractérisation des données

L’analyse de la structure démographique de la main-d’œuvre des établissements (tableau 4.3) ne met pas en évidence de différences significatives entre les universités fusionnées et non fusionnées – que ce soit pour la qualification des agents, la part des femmes

⁶² Cette procédure permet de tirer de façon répétée un échantillon avec remplacement et permet de créer de nombreux échantillons simulés.

ou encore le temps de travail. Cela confirme notre choix d’écartier ces variables dans le score de propension puisqu’elles ne semblent pas agir pas sur la participation à la fusion.

Tableau 4.3 – Lien avec la variable de traitement

	Université non fusionnée	Universités fusionnées	Échantillon total	P-values des tests de différences de moyennes
Part des établissements positionnés au classement de Shanghai en 2019	21,48	83,33	22,90	0,000
Part des établissements ayant bénéficié de financement ISITE/ IDEX	18,36	83,33	19,85	0,000
Structure sociodémographique de la main-d’œuvre				
Part moyenne des catégories A	41,22	44,78	41,30	0,39
Part moyenne des catégories B	5,16	5,02	5,16	0,90
Part moyenne des catégories C	18,72	20,01	18,75	0,82
Part moyenne du travail à temps non complet	46,37	44,00	46,32	0,54
Part moyenne des femmes	47,42	46,42	47,38	0,31
Nombre d’observations	256	6	262	

Lecture : Parmi l’ensemble des établissements positionnés dans le classement de Shanghai en 2019, 21,48% sont des établissements non fusionnés.

Champ : ensemble des universités françaises sur la période 2010-2019.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (2010-2019).

En revanche deux autres variables semblent être déterminantes dans le fait de fusionner ou non. 83% des universités fusionnées étaient présentes dans le classement de Shanghai lors de la dernière année analysée (2019), contre 21% pour les universités non fusionnées. De la même façon, 83% des universités fusionnées ont eu un financement IDEX ou ISITE, alors qu’on en dénombre 18% chez les universités non fusionnées. Ces différences impliquent que les deux groupes ne sont pas directement comparables puisque les tests de différences de moyennes sont significatifs.

Au-delà du lien avec la variable de traitement, il est important d’étudier la relation entre ces deux variables et les variables de résultat. Celui-ci est présenté dans le tableau 4.4 suivant.

Tableau 4.4 – Lien avec les variables de résultat

	Le classement de Shanghai pour la dernière année d’enquête (2019)			Les financements ISITE/ IDEX		
	Échantillon des établissements positionnés dans le classement	Non positionnés dans le classement	Test de différence de moyenne	Échantillon des établissements ayant bénéficié d’un financement	N’ayant pas bénéficié d’un financement	Test de différence de moyenne
Variation de la masse salariale (en euros)	8 472 743	6 339 159	0,25	10 639 561	5 883 893	0,01

Variation du salaire moyen (en euros)	– 872,32	– 1 867,14	0,10	– 769,82	– 1 846,12	0,09
Variation de l’emploi (en nombre d’emploi)	191,74	182,17	0,90	204,65	179,34	0,74
Variation de l’emploi non titulaire (en nombre d’emploi)	139,17	104,85	0,39	138,64	106,29	0,44
Variation de la part de non-titulaires (en point de pourcentage)	– 0,27	– 0,28	0,17	– 0,27	– 0,28	0,11
Nombre d’observations	60	202	262	52	210	262

Lecture : La masse salariale a augmenté de 10 639 561€ pour les établissements qui ont obtenu un financement IDEX/ISITE.

Champ : ensemble des universités françaises sur la période 2010-2019.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (2010-2019).

Le test de différences montre qu’être positionné dans le classement de Shanghai en 2019 (lors de la dernière année d’enquête) n’a pas un effet différencié sur la variation de la masse salariale, de l’emploi et de l’emploi non titulaires par rapport aux universités ne l’étant pas. En revanche, cette différence semble bien exister pour les établissements qui ont obtenu un financement IDEX/ISITE. La variation de la masse salariale est plus importante pour les établissements ayant obtenu ce financement relativement à ceux qui n’en ont pas eu. Et ces différences sont significatives. De même pour le salaire moyen qui semble avoir moins diminué dans les universités ayant obtenu un financement que dans celles qui n’en ont pas eu.

Pour respecter la contrainte d’exogénéité, deux variables ont été retenues avant le traitement : elles ne peuvent alors pas être affectées par celui-ci. Les deux variables de classement de Shanghai de 2010 et de financement IDEX/ I-SITE avant fusion seront alors utilisées pour la réalisation du score de propension.

4.2. Score de propension et sa qualité

Le score de propension, réalisé à partir d’une régression logistique, permet d’agréger en une unique variable, les différentes variables identifiées prétraitement. Le tableau 4.5 offre les résultats de l’estimation de la probabilité de participer au programme de fusion.

Tableau 4.5 – Score de propension

	Coefficients	Rapport de chances	Significativité
Constante	- 5,33	0,00	0,00
<i>Réf. : Ne pas avoir obtenu un financement IDEX/ISITE</i>			
Avoir obtenu un financement IDEX/ISITE	- 0,55	0,58	0,64
<i>Réf. : Ne pas être rentré dans le classement de Shanghai en 2010</i>			
Être dans le classement de Shanghai en 2010	3,41	30,26	0,06
Nombre d’observations		262	

Lecture : Les établissements universitaires ayant été dans le classement de Shanghai en 2010 ont 30 fois plus de chances d’être fusionnés que ceux qui n’y étaient pas cette même année.

Champ : ensemble des universités françaises.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (2010-2019).

Ces résultats montrent que les universités ayant obtenu un financement IDEX ou ISITE préfusion n’ont pas plus de chances de fusionner que celles qui n’en ont pas eu, toutes choses égales par ailleurs. Toutefois, à caractéristiques identiques, les universités présentes dans le classement de Shanghai en 2010 ont 30 fois plus de chances d’entrer dans un programme de fusion par rapport à celles qui n’étaient pas classées.

Une fois le score obtenu, il est nécessaire de s’assurer que celui-ci respecte bien les deux critères de qualité du modèle : le support commun et l’indépendance conditionnelle. Pour notre support commun, toutes les universités non fusionnées sont utilisées et pondérées en fonction de leur distance aux universités fusionnées et aucune probabilité en dehors de l’intervalle]0;1[n’a été observée. L’hypothèse de support commun⁶³ est, dans notre cas, respectée. L’hypothèse d’indépendance conditionnelle consiste à examiner la réduction du biais entre le groupe traité et le groupe non traité. Le tableau 4.6 expose les résultats avant et après appariement.

Tableau 4.6 – Test de réduction du biais

Variables	Moyenne du groupe de traitement	Moyenne du groupe de contrôle	Réduction du biais	Test de différences de moyennes
Établissement ayant obtenu un financement IDEX/ISITE prétraitement				
Avant matching	0,17	0,13	41,9	0,83
Après matching	0,17	0,18		0,94
Établissement étant dans le classement de Shanghai en 2010				
Avant matching	0,83	0,14	100,0	0,000
Après matching	0,83	0,83		1,000
Nombre d’observations	6	256		

⁶³ Il est construit ici en prenant le maximum des propensions minimum pour les traités et les non traités (celui des non traités ici), et le minimum des propensions maximum pour les traités et non traités (celui des traités ici) (Caliendo, Kopeinig, 2008). Toutefois, les probabilités ne prennent que 4 valeurs qui correspondent aux deux issues possibles des deux variables explicatives. Ces probabilités peu différentes, sont liées au faible nombre de variables explicatives dans le score. Il faudrait alors intégrer davantage de variables explicatives afin d’avoir un score plus « continu » et une meilleure estimation de la propension.

Champ : ensemble des universités françaises.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (2010-2019).

Il apparaît que la méthode de l’appariement par score de propension permet bien de réduire le biais entre le groupe des universités fusionnées et non fusionnées. Pour les établissements ayant obtenu un financement IDEX/I-SITE, celui-ci a été réduit de 41,9%, et pour les établissements dans le classement de Shanghai en 2010 il a été complètement corrigé puisqu’il a baissé de 100%. De même les différences significatives entre les groupes d’universités fusionnées et non fusionnées ne demeurent plus.

4.3. Effet moyen des fusions d’université sur l’emploi

Une fois l’appariement établi, il est possible de calculer l’effet moyen des fusions sur nos différentes variables de résultats. Cet effet moyen est d’abord calculé à moyen terme, c’est-à-dire en prenant une temporalité d’observation plus longue – sur quatre années, deux ans avant et deux ans après (4.3.1). Puis elle sera calculée sur le court terme – un an avant et un an après la participation au programme (4.3.2). Une telle démarche permet de voir si l’effet du traitement a un effet sur l’emploi immédiatement, ou si celui-ci a lieu plus tardivement (ou pas du tout).

4.3.1. Un premier regard sur deux ans

Dans la première partie de ce chapitre, plusieurs questions ont été posées : est-ce que participer à la fusion implique une variation de la masse salariale de l’établissement ? Du volume d’emploi ? Ou encore un recours plus important aux non-titulaires ? À l’issue de l’appariement, le tableau 4.7 donne une première réponse à ces questions.

Tableau 4.7 – Effet moyen de la fusion d’université sur l’emploi à moyen terme

	Différence avant matching	Différence après matching
Variation de la masse salariale de l’établissement (en euros)	13 886 714***	13 005 391
Variation du salaire moyen (en euros)	701,63	119,96
Variation du nombre de postes	541,51***	570,04
Variation du nombre de non-titulaires	411,47***	414,08
Variation de la part de non-titulaires (en points de pourcentage)	- 0,003	- 0,003
Nombre total d’observations		262

Note : La différence après matching correspond à l’ATT (l’effet moyen du traitement sur les traités), il s’agit de l’écart de réalisation entre le groupe traité et le groupe de contrôle.

*** significativité à 1%, **, significativité à 5%, * significativité à 10%.

Champ : ensemble des universités françaises.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (2010-2019).

Avant appariement, les résultats indiquent une hausse du nombre de non-titulaires, mais aussi une hausse de l’emploi et de masse salariale. On pourrait alors faire l’hypothèse que celle-ci était liée au recrutement important de non-titulaires suite à la fusion, ou au glissement vieillesse technicité liée à la progression des agents dans la grille indiciaire. Après appariement entre les groupes, les résultats sont différents. Pour le cas des fusions d’universités, le constat à moyen terme révèle que les fusions n’ont pas d’effets sur le volume d’emploi total. De même les fusions n’auraient pas d’effets sur la variation de l’emploi non titulaires dans les universités. Enfin, il apparaît que la variation de la masse salariale n’est pas différente suite à une fusion entre les universités fusionnées et non fusionnées.

4.3.2. Qu’en est-il à un an ?

La réalisation de l’étude entre deux dates (c’est-à-dire entre l’année avant la fusion et l’année qui suit la fusion) permet de tenir compte à la fois de l’effet de la fusion à court terme, mais aussi de rassembler un nombre plus important d’universités puisque celles fusionnées en 2018 se sont rajoutées à l’échantillon. Le tableau 4.8 présente les résultats de l’effet moyen de la fusion sur l’emploi dans les universités françaises à court terme.

Tableau 4.8 – Effet moyen de la fusion d’université sur l’emploi à court terme

	Différence avant matching	Différence après matching
Variation de la masse salariale de l’établissement (en euros)	25 088 685***	21 802 936
Variation du salaire moyen (en euros)	-650,73	-722,74**
Variation du nombre de postes	83,58***	176,69
Variation du nombre de non-titulaires	461,77***	417,73
Variation de la part de non-titulaires (en points de pourcentage)	0,002	0,002
Nombre total d’observations		264

Note : La différence après matching correspond à l’ATT (l’effet moyen du traitement sur les traités), il s’agit de l’écart de réalisation entre le groupe traité et le groupe de contrôle.

*** significativité à 1%, **, significativité à 5%, * significativité à 10%.

Champ : ensemble des universités françaises.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (2010-2018).

L’étude des effets moyens de la fusion entre deux dates conclut à des résultats relativement similaires à long terme et à court terme. Elle montre que la fusion n’a pas d’effet sur la variation du volume d’emploi total à court terme. De la même façon concernant la variation de l’emploi non titulaire, il apparaît que la variation du volume de non-titulaires n’est

pas différente entre les universités fusionnées et celles qui ne le sont pas. Ce résultat infirme l’hypothèse selon laquelle le recours aux non-titulaires augmente suite à la fusion. Seule exception, la fusion semble avoir un effet sur la variation du salaire moyen qui apparaît diminuer davantage dans les universités fusionnées.

4.4. Discussion des résultats

Au regard des résultats obtenus, il convient de discuter de leur limite en tenant compte de plusieurs éléments. D’abord le faible nombre d’observations implique une variabilité importante des coefficients et de leur significativité. Cette principale difficulté limite la performance du modèle. Le biais est réduit entre le groupe de traitement et le groupe de contrôle, mais il pourrait l’être davantage encore à mesure que l’échantillon – notamment celui des traités – est important. D’année en année, les universités poursuivent leur participation aux fusions, ce qui permettrait dans quelques années d’avoir un groupe de traitement qui s’agrandit. À terme il sera possible d’approfondir la robustesse du modèle par la méthode de Dehejia et Wahba (1999) qui consiste à tester l’équilibre des échantillons en les coupant en différentes strates. Pour l’instant, cette méthode n’est pas applicable dans notre cas en raison du faible nombre d’observations dans le groupe de traités.

D’autre part, nous ne sommes pas à l’abri d’une omission de variables qui faute de données disponibles ne sont pas intégrées dans le modèle. Le système d’information sur les agents des services publics (SIASP) ne nous permet pas de connaître d’autres déterminants de la fusion : elle recense principalement la structure de la main-d’œuvre dans les établissements publics, mais ne fournit pas de variables permettant d’analyser plus finement la participation aux programmes de fusion des universités et leur effet sur l’emploi. De fait, l’omission d’une variable peut contribuer à surestimer l’effet sur nos variables de résultats à court terme. Des variables sur l’équipe de direction des universités pourraient peut-être contribuer à préciser une éventuelle implication dans ces restructurations. De plus, davantage de variables permettraient de mettre en évidence une différenciation plus importante entre universités et d’écarter du support commun les universités non fusionnées dont le profil est trop éloigné des universités fusionnées.

Enfin, la littérature sur les différences de différences comme celle de la méthode d’appariement par score de propension n’étant pas stabilisée (de Chaisemartin, D’Haultfoeuille, 2022 ; 2020 ; Caliendo, Kopeinig ; 2008) et les observations étant encore peu nombreuses,

quelques années d’observations supplémentaires seront nécessaires pour que ce chapitre donne lieu à un projet d’article.

Conclusion

Les fusions d’universités font l’objet d’une littérature très documentée à l’international, mais assez peu développée en France tant du point de vue des travaux sur les fusions d’universités, que de ceux sur ses effets sur l’emploi. Plus globalement, les fusions d’universités participent à un large mouvement de restructuration des établissements dont l’objectif principal est une concurrence à l’excellence s’appuyant sur plusieurs indicateurs (parmi ceux-ci les labels IDEX/ISITE et le classement de Shanghai).

Deux méthodes ont été proposées pour tester l’effet des fusions d’universités sur l’emploi. La première est la méthode de doubles différences échelonnées dans laquelle le principe d’exogénéité du traitement est discuté. La seconde méthode est la double différence avec matching qui permettrait de contrôler l’exogénéité du traitement.

Avant matching les fusions d’universités révélaient une hausse du nombre de non-titulaires à moyen terme. Après avoir contrôlé des caractéristiques des établissements, la fusion n’a a priori aucun effet sur la variation de l’emploi non titulaire et plus globalement sur la variation de l’emploi total. Ce constat est aussi valable sur du moyen et court terme (sur quatre et sur deux années) puisque l’effet moyen de la fusion sur les variables de résultats est non-significatif après matching. Une des raisons qui pourrait amener à ce résultat est que les logiques de fusion seraient davantage réalisées pour augmenter la taille de l’établissement et se positionner en haut de la liste du classement de Shanghai plutôt que de réaliser des économies d’échelles sur les agents en poste. De même, l’absence d’effets pourrait être expliquée par la hausse du nombre d’étudiants depuis plusieurs années (cf. chapitre 3) qui rend de plus en plus difficile la fourniture d’un service public en diminuant le personnel.

Toutefois, ces résultats doivent être pris avec la plus grande précaution en raison de la taille de l’échantillon et du risque d’omission de variables dans la réalisation du score de propension qui pourraient influencer les résultats. Pour que l’échantillon traité grossisse et affiner la robustesse de ces résultats, il faudrait que le groupe des universités fusionnées comporte davantage d’observations. Depuis 2019, plusieurs établissements, dont une partie n’ayant pas fusionné préalablement, ont fait le choix d’évoluer en établissement public expérimental (EPE) qui correspond à un groupement d’établissements d’enseignement supérieur (c’est le cas de l’université de Nantes ou de l’université Polytechnique Haut-de-France). Attendre quelques années supplémentaires d’observations sera alors l’occasion de

pouvoir évaluer plus précisément l’effet de ces fusions sur l’emploi dans les établissements du secteur universitaire.

CHAPITRE 5 – OPERATEURS DE L’ÉTAT ET NOUVELLES FORMES DE GESTION DE L’EMPLOI PUBLIC : LE CAS DES ÉTABLISSEMENTS MUSÉAUX

Introduction

- I. Un processus d'autonomisation guidé par une optimisation de la gestion des personnels et une maîtrise des coûts**
- II. Saisir les contrats courts dans les établissements publics muséaux à travers le système d'information sur les agents des services publics**
 - 2.1. Circonscrire les établissements publics muséaux
 - 2.2. Identifier les contrats courts
- III. La structure de l'emploi dans les établissements publics muséaux**
 - 3.1. La répartition des formes d'emploi par établissements employeurs
 - 3.2. Une segmentation des qualifications
- IV. Contrats courts et stratégies de flexibilité de la main-d'œuvre**
 - 4.1. Un recours circonscrit aux contrats courts
 - 4.2. Des organisations tenues à recourir à d'autres modes de flexibilité

Conclusion

Introduction

Contrairement à d’autres secteurs où les changements sont plus récents, comme les universités (cf. chapitre 3), celui de la culture bénéficie d’une antériorité permettant d’évaluer les effets contrastés, dans le temps, de l’autonomisation des grands établissements et de leurs responsabilités croissantes en matière de gestion du personnel. Les établissements publics nationaux regroupent en effet près de la moitié des effectifs du ministère de la Culture⁶⁴. Nous proposons donc de prendre pour objet d’analyse le cas des établissements publics muséaux, qui représentent près de 40% de l’ensemble des établissements publics culturels à caractère administratif⁶⁵. Si les musées recourent de longue date à des emplois non titulaires (et plus précisément à de nombreux vacataires) (Peyrin, 2010), ils ont connu de profondes mutations et sont désormais aux avant-postes de la transformation de l’emploi public. Dans le prolongement des grands travaux engagés au début des années 1980 (Hélie, 2017a), leur processus d’autonomisation est marqué par le recours au statut juridique des établissements publics nationaux (EPN), qui autorise un usage généralisé des emplois non titulaires, là où le statut juridique des contrats dans la fonction publique est historiquement limité. À travers eux, nous proposons d’ouvrir cette boîte noire des organisations, en analysant les stratégies différencierées de gestion de la main-d’œuvre. Les marges de l’emploi étudiées dans ce chapitre conduisent à rapporter l’usage des contrats courts⁶⁶ à celui des autres contrats à durée déterminée (CDD), contrats à durée indéterminée (CDI) et emplois titulaires, tout en intégrant l’usage d’autres emplois non titulaires comme la vacation ou les emplois mécénés. La question de l’externalisation sera aussi détaillée afin de saisir plus largement à quels niveaux se joue la flexibilité.

Encadré 5.1 – Sources et méthodes

Ce travail repose sur une enquête interdisciplinaire mobilisant les outils de la sociologie et de l’économie de l’emploi. L’ossature de l’enquête repose sur l’exploitation du système d’information sur les agents des services publics (SIASP), qui permet de comparer les différentes catégories d’employeurs et d’apprécier l’évolution de la structure de l’emploi en leur sein (cf. chapitre 1). Ce

⁶⁴ Selon le bilan social 2017 produit par le service des ressources humaines du Secrétariat général du ministère de la Culture, un peu moins de la moitié des agents du ministère de la Culture dépendent d’un EPA, loin devant les directions régionales des affaires culturelles, les services à compétence nationale et l’administration centrale.

⁶⁵ Donnée SIASP 2018.

⁶⁶ Entendus comme les contrats de moins d’un mois, au sens de la direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares).

travail d’analyse statistique, que nous détaillerons plus loin, a été complété par l’analyse secondaire de nombreux documents. C’est le cas des textes législatifs (lois, décrets, circulaires), des rapports publics de la Cour des comptes ou de l’Assemblée nationale et des documents de pilotage émanant de la direction du Budget, lesquels témoignent de l’emprise croissante des outils de gestion sur les organismes publics (Lascoumes, Le Galès, 2005), ainsi que leur triple ambition : assigner des objectifs, définir les protocoles et favoriser l’enrôlement des managers (Dujarier, 2015). Il en va aussi des rapports d’activités publiés par les établissements. Si les informations relatives aux ressources humaines y sont parmi les moins développées, et que les indicateurs ne sont pas homogènes, ces documents permettent d’apprécier les évolutions sur plusieurs années, ainsi que la variabilité des configurations institutionnelles. À côté de ce travail, qui s’est enrichi d’une veille des annonces de postes publiées par les musées, nous avons réalisé dix entretiens semi-directifs, moyennant la garantie d’un anonymat absolu, conformément au règlement général sur la protection des données. Trois directeurs.trices administratifs.ves et trois directeurs.trices adjoint.e.s de plusieurs établissements ont pris part à l’enquête, ainsi que deux agents du ministère et deux conservateurs ayant travaillé dans plusieurs de ces organisations⁶⁷. Précisons enfin que les informations recueillies se sont mutuellement enrichies. L’exploitation du SIASP et des rapports d’activité nous a permis d’affiner nos questions et de renforcer notre crédibilité auprès des manageurs de proximité, lesquels nous ont exposé avec précision les choix et contraintes en matière de recrutement. En retour, ces entretiens nous ont permis d’affiner l’exploitation des données statistiques, en diversifiant nos recherches pour identifier les agents travaillant dans ces établissements et comprendre pourquoi certains n’étaient pas spontanément identifiables. Ils ont également permis d’exploiter les rapports d’activité avec plus d’acuité.

Afin de cerner les contraintes qui pèsent sur les établissements en matière d’emploi, nous reviendrons dans une première partie sur les politiques publiques qui ont favorisé leur autonomisation et qui, au gré des séquences réformatrices, dessinent diverses configurations institutionnelles. Nous reviendrons dans un second temps sur les spécificités du SIASP et la manière dont il est possible de reconstituer la durée des contrats, afin d’isoler les contrats courts des autres contrats à durée déterminée. Les deux dernières parties seront l’occasion de déplier nos résultats. Après avoir décrit la structure des emplois dans la troisième partie (distinction entre EPA et ministère, rapport titulaires/contractuels, segmentation des qualifications), nous nous attacherons à mieux circonscrire les contrats courts dans la dernière. Nous montrerons que si leur usage est nettement plus important qu’au ministère, il reste toutefois limité en raison notamment de l’instauration d’un plafond d’emplois et le recours à d’autres formes de flexibilité, comme l’externalisation.

⁶⁷ Parce que le nombre d’EPA concerné est très restreint, nous avons choisi d’invisibiliser les propriétés sociales de nos interlocuteurs.trices qui, autrement, seraient trop aisément identifiables. Si le genre et le profil administratif ont une incidence sur la manière d’appréhender le travail de gestion, notre décision a une incidence limitée dans la mesure où les témoignages sélectionnés visent surtout à expliciter la structure de l’emploi.

I. Un processus d'autonomisation guidé par une optimisation de la gestion des personnels et une maîtrise des coûts

Dans les années 1980, les musées nationaux sont pour l'essentiel des services administrés⁶⁸, les droits d'entrée collectés étant intégralement reversés à un organisme spécifique appelé la Réunion des musées nationaux (RMN), lequel assume l'accueil du public, l'organisation des expositions et les activités d'édition et de diffusion. Mais des transformations sont d'ores et déjà à l'œuvre. Comme de nombreux autres établissements, les musées sont en effet invités à se conformer à l'esprit de la politique dite « Renouveau du service public », conduite de 1989 à 1991 sous l'impulsion du Premier ministre Michel Rocard et dont l'objectif annoncé est la responsabilisation des agents pour les sensibiliser aux coûts, à la gestion et à la fixation d'objectifs (Bezès, 2000). Ici comme ailleurs, la déconcentration des moyens participe d'une redéfinition de « l'État-stratège », qui favorise un recentrement des fonctions de conception, de pilotage et de contrôle au niveau central (Bezès, 2010). Elle participe d'un mouvement plus large d'« agencification », influencé par les principes du nouveau management public (Bezès, Le Lidec, 2016), et se traduit par un déplacement du centre de pouvoir, des directions ministérielles vers les grands établissements, dont l'autonomie est encouragée. Dix établissements publics culturels, tous secteurs confondus, sont ainsi créés entre 1981 et 1993, sans compter les modifications de statuts⁶⁹. Après que la RMN ait acquis le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) en 1990, l'État s'est préoccupé d'accélérer l'autonomie de gestion de certains musées nationaux en leur conférant une personnalité juridique. À la faveur d'une hausse croissante des visiteurs, le Louvre et Versailles sont respectivement érigés en établissements publics administratifs (EPA) en 1993 et 1995, ce qui leur permet de bénéficier d'une partie de leurs recettes et leur octroie une responsabilité accrue sur la gestion des ressources humaines.

Ce processus d'autonomisation vis-à-vis de la tutelle du ministère de la Culture est très vite encouragé par la Cour des comptes, dans son rapport de juin 1997. Ce document s'inscrit dans une période d'émergence des rapports thématiques et témoigne du rôle croissant de cette institution dans l'évaluation des politiques publiques, ainsi que du rôle des magistrats dans le

⁶⁸ Il existe quelques exceptions, la plus emblématique étant celle du Centre Pompidou, qui abrite le Musée national d'art moderne (MNAM) et bénéficie dès 1971 d'un statut d'établissement national à caractère administratif doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, l'essentiel de son personnel étant recruté sur des contrats à durée indéterminée.

⁶⁹ Ce processus d'« agencification » affecte les autres musées nationaux, désormais érigés en « services à compétence nationale ». Leur marge de manœuvre reste toutefois limitée et leurs emplois continuent d'être gérés par le ministère.

processus de conversion à l’efficacité porté par le nouveau management public (Lepinay, 2018). Ainsi, ledit rapport pointe en premier lieu l’incapacité de la Direction des musées de France (DMF) à assoir son autorité et à intervenir efficacement sur les questions d’emplois, faute de personnel suffisant et d’outils analytiques permettant d’identifier les ressources, de les quantifier et de les réaffecter aux établissements concernés. À cela s’ajoute une situation complexe héritée du passé : au sein de chaque musée, cohabitent des agents dont les tutelles de rattachement (Direction des affaires générales du ministère, Direction du Patrimoine, DMF, etc.) et les statuts d’emplois (titulaires, contractuels) varient considérablement⁷⁰. Tout en compromettant la mise en œuvre d’« *une gestion dynamique, et notamment prévisionnelle, des différents corps employés dans les musées nationaux* » (Cour des comptes, *op. cit.*, p.29), cette réalité occasionne des situations de non-conformité juridique et débouche sur des mouvements de grève qui paralysent les grands établissements parisiens dès 1994⁷¹. Dans un contexte qui voit l’émergence du nouveau management public, une telle situation est perçue par les magistrats comme étant de nature à déresponsabiliser les chefs d’établissements.

Si les premières années qui suivent la création des EPA ne permettent pas de résoudre tous les défis soulevés en matière de gestion du personnel, l’approfondissement de l’autonomisation va être soutenu par les réformes successives, qui vont à leur tour orienter les stratégies d’emploi. Comme d’autres établissements, les musées nationaux sont confrontés à une « trajectoire de réformes » (Bezès, Pallier, 2018) qui les affecte tour à tour : la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2001, qui encourage une gestion par la performance, accentuant la pression sur les conservateurs-chefs d’établissements⁷² et renforçant leurs velléités d’émancipation vis-à-vis de la RMN (Poulard, 2019, p.188) ; la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007, qui décrète le non-remplacement d’un fonctionnaire sur deux partant en retraite et qui, tout en étant accueillie favorablement par certains chefs

⁷⁰ Le musée domaine de Versailles constitue un cas emblématique. En 1993 ses effectifs sont composés d’agents de statut privé (RMN, Centre national des monuments historiques et des sites), de fonctionnaires de l’État (agents de surveillance, ouvriers, personnels administratifs et scientifiques) tantôt rattachés à la DMF, tantôt à la Direction du patrimoine, ainsi que de vacataires, dont la rémunération est déléguée au chef d’établissement par la DMF et la RMN, principalement, mais aussi par la DP et le CNMHS (Cour des comptes, *op. cit.*, p.28).

⁷¹ Il n’est pas rare que des vacataires soient employés depuis des années sans contrat continu, sur des emplois permanents, en contradiction avec les principes qui régissent la fonction publique. Des situations proscrites par une circulaire ministérielle du 11 avril 1994 et qui débouchent sur l’intégration progressive de 400 vacataires de surveillance dans la fonction publique (Cour des comptes, *op. cit.*, p.104).

⁷² En novembre 2001, un rapport non public de l’Inspection Générale de Finances sur « l’évolution des musées nationaux et de la politique d’acquisition des œuvres d’art » déplore à son tour les bilans déficitaires de la RMN et pointe les défaillances de gestion du musée du Louvre, ainsi que son manque d’autonomie. Son auteur, l’inspecteur des finances Guillaume Cerutti est nommé l’année suivante directeur de cabinet du nouveau ministre de la Culture, Jean-Jacques Aillagon, signe d’un rapprochement des préoccupations du ministère de la Culture et de Bercy (Bordier, 2012, p.278 et 281).

d’établissements, comme l’ancien directeur d’Orsay⁷³, encourage le ministère de la Culture à transformer quatre nouveaux musées nationaux en EPA⁷⁴ ; la loi de finances de 2008 qui, à compter du 1^{er} janvier 2009, établit chaque année le plafond des autorisations d’emplois des opérateurs de l’État ; la loi de modernisation de l’action publique (MAP) en 2012 qui renforce le cadrage des budgets en amont et entérine la croissance des impératifs comptables ; sans oublier la très récente loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019, qui renforce les marges de manœuvre des établissements à travers un recours plus souple aux contrats. Une orientation que le ministère de la Culture prolonge en 2020 en accordant le passage complet à la délégation de gestion de la paie pour les trois établissements que sont le musée d’Orsay, celui de l’Orangerie, ainsi que le Château-Musée-domaine national de Versailles, ce qui leur permet d’ouvrir des postes d’agents titulaires comme d’agents non titulaires.

À mi-parcours, un nouveau bilan est dressé par la Cour des comptes dans un rapport public de 2011. Bien qu’ils ne bénéficient pas d’une vision complète, les magistrats y déplorent à nouveau qu’une trop grande majorité de musées « *ne maîtrisent pas complètement la gestion de leurs personnels* » (Cour des comptes, 2011, p.183). Leurs investigations permettent d’avancer dans la compréhension des effets de l’autonomisation sur la structure de l’emploi, avant que les effets de la RGPP ne se fassent réellement sentir. Loin des objectifs escomptés à long terme par les réformes, la multiplication des EPA s’est d’abord accompagnée d’une augmentation significative de leurs effectifs, à la faveur d’un nombre croissant de visiteurs et d’ouverture de salles⁷⁵. Cette augmentation du nombre d’agents s’explique d’abord par la récupération des personnels de la RMN (410 emplois équivalent temps plein annuel travaillé), qui a entraîné un « repyramide » de la filière accueil, surveillance et magasinage à partir de 2006. À quoi s’ajoute l’augmentation du nombre de fonctionnaires suite à la fin du dispositif des emplois jeunes, comme à Versailles, ou encore l’usage opportuniste des « emplois mécénés », comme au Louvre. Mais elle doit aussi, et surtout, au recrutement d’agents non titulaires dans les grands établissements, une situation qui invite le Secrétariat général du

⁷³ Philippe Régnier, « Serge Lemoine : "La RMN n'a plus de raison d'être." », *Le Journal des Arts*, 14 mars 2008.

⁷⁴ Il s’agit du château-musée de Fontainebleau, du musée national de la Céramique de Sèvres, du musée national Picasso et du musée de l’Orangerie dont il est prévu le rattachement au musée d’Orsay. Ces quatre musées représentent plus de 50 % de la fréquentation de l’ensemble des services à compétence nationale et 44 % des subventions qui leur sont allouées par la direction des musées de France, comme le précise le rapport d’information de l’Assemblée nationale daté du 3 juin 2009 (https://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i1719.asp#P158_14842). Rédigé en conclusion des travaux de la Mission d’évaluation et de contrôle sur le musée du Louvre, ce rapport encourage pour sa part la généralisation du statut d’EPA à l’ensemble des musées nationaux, tout en prévenant l’inflation des effectifs.

⁷⁵ Sur la période 2000-2010, les magistrats pointent une augmentation de 674 agents pour le Louvre, 213 pour Versailles et 202 pour le Centre Pompidou (Cour des comptes, *op. cit.*, p.77).

ministère à travailler durant plusieurs années sur la convergence des grilles d’emplois de ces personnels.

Dès 2009, à la faveur de la loi de finances précitée, l’État entend donc contenir cette croissance des effectifs par « *une réduction nette des plafonds notifiés aux musées, dont le total a été ramené de 7487 à 7459* » (Cour des comptes, *op. cit.*, p.78) et à travers l’injonction faite au musée du Quai Branly et au musée Picasso de recourir à l’externalisation, sans qu’il soit alors possible d’apprécier les avantages en termes de coût (*op. cit.*, p.87). Tandis que la circulaire du Premier ministre en date du 26 mars 2010 confirme l’application de la règle de non-replacement d’un fonctionnaire sur deux aux opérateurs de l’État, la Cour des comptes rappelle les nécessaires suppressions d’emplois à venir, comme le stipulent les engagements de l’État vis-à-vis du musée Picasso, du Musée des Civilisations, de l’Europe et de la Méditerranée (MUCEM) et de la Maison de l’Histoire de France, avant que ce dernier projet ne soit abandonné. L’affaire est d’ailleurs prise au sérieux par Bercy qui, depuis, multiplie les documents de pilotage à destination des opérateurs⁷⁶ et suit de près les établissements publics nationaux, comme nous l’expliquait la direction adjointe de l’un d’entre eux :

« *Nous, on a officiellement une tutelle, qui est le ministère de la Culture, mais en réalité la tutelle est exercée aussi par la direction du Budget, qui siège à nos conseils d’administration, à nos pré-conseils d’administration aussi. Et on voit aussi depuis quelque temps une forme de tutelle par le Contrôleur budgétaire et comptable ministériel [l’ex-Contrôleur financier] qui va analyser la soutenabilité budgétaire de l’établissement, rendre un avis. Parce qu’à ce stade le CBCM n’a qu’une voix consultative, mais son avis est systématiquement suivi par la direction du Budget.* »

(Entretien juin 2021)

Ce contexte explique qu’à l’inverse des premiers EPA ayant bénéficié d’une période d’accroissement de leurs effectifs, les musées nationaux qui ont acquis leur autonomie plus tardivement connaissent, de l’avis même de leurs responsables, une situation beaucoup plus tendue, certains allant jusqu’à parler de « *pénurie* » de main-d’œuvre. Pour autant, Bercy continue d’exercer une pression sur le ministère afin qu’il diminue les effectifs affectés à l’administration. Le processus de transformation n’est donc pas terminé et, dans le

⁷⁶ Comme le document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP), censé faciliter le pilotage de la masse salariale des établissements (emplois "sous plafond", "hors plafond" et "hors champ") et son contrôle.

prolongement du rapport de l’Assemblée nationale du 3 juin 2009 susmentionné, certains projets sont régulièrement remis à l’agenda, comme nous l’expliquait cet agent du ministère :

« Il y a un an et demi, il y a eu une tentative de transformer les derniers musées services à compétence nationale en établissements publics, avec à nouveau comme idée de le faire dans une configuration collective, en les rattachant à la Réunion des musées nationaux ou, autre solution, en rattachant les derniers petits aux plus grands. Il y avait une hypothèse qui consistait à mettre le musée Chagall et le musée Fernand Léger dans l’escarcelle du Musée national d’art moderne, à mettre Cluny et Ecouen dans l’escarcelle du Louvre. Et puis le départ de Franck Riester et l’arrivée de Roselyne Bachelot a sonné le glas de cette hypothèse. Et donc ils restent dans une situation très dépendante de la tutelle. » (Entretien mai 2021)

S’il reste à ce jour inachevé, l’essor des EPA confirme la centralité qu’occupent les questions d’emploi dans ce processus. Tout en attirant l’attention sur la part croissante des contractuels, il suggère l’existence d’une diversité de situations, lesquelles appellent une analyse fine de la structure des emplois et des stratégies de flexibilisation.

II. Saisir les contrats courts dans les établissements publics muséaux à travers le système d’information sur les agents des services publics

Une des distinctions entre les établissements publics à caractère administratif (EPA), formulée privilégiée pour les musées nationaux, et les établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), réside dans les statuts d’emploi des agents. Dans les premiers, le cadre commun est le statut de fonctionnaire et le recrutement de contrats de droit public, tandis que dans les seconds, c’est le droit du travail privé qui s’applique aux contrats. Il existe par ailleurs une différence notable entre les musées du secteur privé disposant d’une autonomie de gestion importante et ceux de la fonction publique, conditionnés à une masse salariale contrôlée et à un plafond d’emploi autorisé.

2.1. Circonscrire les établissements publics muséaux

Deux bases de données offrent un état des lieux des établissements publics muséaux : la base tous salariés (BTS) et le système d’information sur les agents des services publics (SIASP).

La première permet de réaliser une comparaison entre les musées soumis au cadre juridique privé et public, tandis que le second ne conserve que les musées dépendant du droit public, mais permet de comparer les trois versants de la fonction publique, raison pour laquelle nous l'avons initialement privilégiée⁷⁷.

Bien qu'exhaustif, le SIASP (cf. chapitre 1 pour plus de détails) présente toutefois quelques anomalies de recensement. Alors qu'il ne devrait pas y figurer, un établissement public local (EPCC) ayant un statut d'EPIC est intégré et identifié à tort comme un EPA. D'autres petites erreurs de recensement ont été constatées dans certains établissements, notamment sur le nombre d'agents qui, parfois, est sur ou sous-évalué, ce dont nous nous sommes rendu compte lors des entretiens avec les manageurs.

La meilleure façon d'isoler précisément les EPA dans le SIASP consiste à identifier l'établissement employeur : il existe bien une variable « Établissements publics nationaux » codée par l'Insee, mais celle-ci reste incomplète lorsqu'on s'intéresse précisément aux EPA muséaux qui composent cette catégorie (un EPA est manquant au sein de la catégorie des musées). Nous avons contourné cette difficulté en retenant le numéro Sirène des établissements, afin de créer une seule et même catégorie correspondant aux EPA musées. Afin de respecter le secret statistique qu'impose l'usage du SIASP, les données ne sont pas diffusées par établissement, mais toujours de manière agrégée.

2.2. Identifier les contrats courts

Un ensemble de travaux, portant plus souvent sur le secteur privé, montre que l'utilisation des contrats courts sur le marché du travail s'est intensifiée depuis plusieurs années (Saccomanno, 2021 ; Rémy, Simmonet, 2021). Dans la mesure où les réformes successives ont permis aux établissements publics muséaux d'accroître le recours aux non-titulaires, il convient d'examiner cette part des contrats courts dans leurs pratiques de recrutement. À cette fin, il est nécessaire de délimiter la catégorie statistique à travers le SIASP en faisant différents choix. Un premier arbitrage statistique consiste à regarder la situation de l'agent sur sa dernière période de poste et pas uniquement les postes actifs au 31/12 qui tendent à sous-estimer les emplois non titulaires (Ba et al., 2017 ; Gazier, 2016). Ce choix implique nécessairement une sous-évaluation des contrats courts, puisque plusieurs agents peuvent avoir été en contrats courts,

⁷⁷ Ce travail s'inscrit dans une enquête plus large incluant les établissements publics locaux. Organisés autour d'un groupement de personnes morales, ces établissements publics de coopération culturelle (EPCC) peuvent être à caractère administratif (EPA) ou à caractère industriel et commercial (EPIC).

tout au long de l’année, sur un seul et même poste⁷⁸. Néanmoins il n’est pas possible de saisir ces cumuls de contrat sur un même poste. Cette difficulté semble devoir être nuancée puisque dans 84% des cas, les contrats d’un mois ou moins sont réembauchés (Benghalem, 2016). Ajoutons que dans la totalité des rapports annuels sur l’état de la fonction publique, les « postes annexes », qui correspondent en fait à des miettes d’emplois, ne sont pas pris en compte dans les statistiques (Peyrin, 2020). Ces postes sont en effet considérés comme annexes si la rémunération nette est inférieure à trois SMIC mensuels ou si la durée est inférieure à 30 jours, 120 heures et 1,5 heure par jour, ce qui écarterait une majorité des contrats courts des analyses réalisées. Ainsi, nous avons fait le choix de retenir les emplois annexes pour que les contrats courts ne soient pas sous-estimés.

Les données SIASP ne permettent pas d’identifier spontanément les contrats courts. La première limite concerne l’identification des CDD et CDI qui sont regroupés sous la même catégorie de « non-titulaires ». Or, les contrats courts sont vraisemblablement pourvus par des emplois à durée temporaire tels que les CDD, les vacataires⁷⁹, les contrats aidés et les apprentis. Cette difficulté doit être relativisée pour deux raisons. La première est que le type de contrat n’est pas un indicateur de stabilité absolu : en 2011, 36% des ruptures de CDI ont eu lieu dans les premiers mois sur le champ du secteur privé et des entreprises publiques (Gazier et al., 2016) et on peut imaginer que ce phénomène est également de mise dans la fonction publique. La seconde raison qui nous permet de contourner cette difficulté est que nous pouvons saisir les contrats courts grâce à leur durée dans l’emploi sur une année, en nous ajustant à la définition de la DARES pour qui les contrats courts ont une durée de moins d’un mois.

Enfin, la dernière limite concerne les pratiques d’externalisation, que le SIASP ne recense pas. Si elles n’interviennent pas directement dans la caractérisation des contrats courts, elles participent d’un arbitrage général qui affecte le recours aux agents non titulaires et qu’il nous faudra donc circonscrire par d’autres moyens.

⁷⁸ Nous avons fait le choix de garder la situation de l’agent sur la dernière période du poste pour éviter que les durées d’emploi de différents agents ne soient additionnées (dans le cas où le poste ait été occupé par plusieurs contrats courts). La variable présente dans les SIASP correspond à la durée d’activité du poste et non à la durée de d’activité d’un individu. Prenons un exemple : un employeur publie un poste sur lequel il emploie tout au long de l’année 12 contrats d’un mois. La durée du poste effective est de 12 mois soit une année, alors que la durée dans l’emploi pour chaque individu correspond à un mois.

⁷⁹ De la même façon les vacataires et les CDD ne sont pas différenciés dans les données.

III. La structure de l’emploi dans les établissements publics muséaux

À l’exception des quelques musées ayant acquis leur autonomie au moment même de leur création, la plupart des EPA existaient auparavant sous une forme plus centralisée. Qu’ils soient titulaires ou non-titulaires, leurs agents étaient donc comptabilisés parmi les effectifs du ministère de la Culture⁸⁰, l’autonomisation impliquant désormais une prise en charge accrue de leurs carrières et de leurs emplois par l’EPA. Pour les gestionnaires de ces musées, ce processus trouve une traduction dans les catégories d’imputabilité budgétaire induites par la Lolf. Les emplois se répartissent ainsi entre le « Titre II » (masse salariale de l’État qui comprend titulaires et non-titulaires, c’est-à-dire des agents qui continuent d’être rémunérés et administrés par le ministère) et le « Titre III » (masse salariale de l’établissement qui recouvre uniquement des non-titulaires).

3.1. La répartition des formes d’emploi par établissements employeurs

Les données sur lesquelles nous travaillons concernent treize EPA muséaux, lesquels regroupent en 2018 6 679 emplois. Ces établissements nationaux⁸¹ représentent 39,66% des EPA culture, une proportion importante qui s’explique par le recours plus fréquent au statut d’EPIC par les grandes structures dédiées à la musique et au spectacle vivant. Si les données issues du SIASP et présentées dans le tableau 5.1 confirment la répartition dissymétrique des statuts d’emploi entre ministères et établissements autonomes (Peyrin, 2020), elles dévoilent dans le même temps que les EPA du secteur culturel s’inscrivent comme forts pourvoyeurs d’emplois non titulaires.

80 À l’exception des agents détachés ou mis à dispositions par d’autres ministères, et à l’exception des agents des quelques musées rattachés à un autre ministère (La Défense, l’Éducation nationale).

81 Comme évoqué plus haut, les établissements publics locaux ne sont pas pris en compte dans ce travail.

Tableau 5.1 – Répartition en pourcentage des statuts d’emploi dans les établissements publics et au ministère de la Culture

	Établissements publics à caractère administratif		Ministère de la Culture	Répartition de l’ensemble des emplois dans le secteur culturel
	EPA culture	Dont EPA musées		
Fonctionnaires	23,83	23,82	82,53	53,18
Non-titulaires	76,17	76,18	17,47	46,82
Nombre d’observations	16 839	6 679	11 960	28 799

Note : Dans le SIASP, les contrats aidés et les apprentis sont renseignés dans une catégorie distincte à celle de la catégorie des non-titulaires. En raison de leur faible occurrence dans les établissements et pour respecter le secret statistique, nous avons fait le choix de les regrouper dans la catégorie des non-titulaires.

Lecture : 82,53 % des agents des ministères sont fonctionnaires.

Champs : Agents des EPA musées et du ministère de la Culture.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), 2018.

Il en va de même des EPA musées, au sein desquels 76% des agents pourvoient un emploi non titulaire. Ces chiffres cachent toutefois une réalité plus nuancée que laissent transparaître les rapports d’activité. Tout en permettant de contourner le secret statistique qu’impose le SIASP, leur dépouillement dévoile à quel point le processus est hétérogène et tributaire de l’histoire réformatrice présentée plus haut. En dépit d’une absence d’harmonisation des catégories administratives retenues⁸², la confrontation de ces rapports permet de dégager trois idéaux types : les établissements dans lesquels la part de titulaires et de non-titulaires est respectivement conséquente, ceux pour lesquels la part d’agents non titulaires est très majoritaire et ceux qui présentent au contraire un taux de titulaires beaucoup plus important.

Le premier cas de figure renvoie à des musées dont l’autonomisation s’est réalisée avant que ne surviennent les réformes les plus contraignantes, ces établissements ayant connu une croissance de leurs effectifs, tant du point de vue des titulaires que des non-titulaires, et même si depuis le milieu des années 2000 la hausse des effectifs est surtout imputable aux emplois non titulaires. C’est ce que révèlent les rapports d’activité les plus complets. Entre 2006 et 2018, par exemple, Versailles gagne près de 169 agents en 12 ans, dont 161 contractuels (ces derniers passent de 366 à 527 tandis que les emplois titulaires oscillent entre 577 et 586). Les rapports d’activité du musée d’Orsay, qui acquiert son autonomie en 2003, font quant à eux état des emplois équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT)⁸³, et non des effectifs. Les données suggèrent néanmoins que l’augmentation générale de 596 à 666 masque une diminution des ETPT des titulaires et est imputable à une hausse des ETPT des contractuels.

⁸² Si des établissements distinguent les fonctionnaires des contractuels, certains agrègent titulaires et CDI en les opposant aux CDD, tandis que d’autres retiennent les catégories d’imputabilité budgétaire (Titre II ou III).

⁸³ L’ETPT est l’unité de décompte dans laquelle sont exprimés à la fois les plafonds d’emplois et les consommations de ces plafonds. Ce décompte est proportionnel à l’activité des agents, mesurée par leur quotité de temps de travail et par leur période d’activité sur l’année.

Le deuxième type de figure est surtout incarné par les établissements de création récente, comme le Musée du Quai-Branly. En 2006, l’année de son ouverture au public, le rapport d’activité fait état de 271 agents, lesquels sont quasi essentiellement des contractuels : seulement six d’entre eux sont des titulaires mis à disposition, le musée employant 86,16% de CDI et 12,08% de CDD.

Le troisième cas de figure renvoie plutôt aux musées nationaux dont l’existence est ancienne, mais dont l’autonomie est intervenue tardivement, dans un contexte de restrictions budgétaires et de cadrage par la masse salariale et le plafond d’emplois. Il en va ainsi de Fontainebleau qui compte environ 150 agents, dont un peu plus de 80% sont fonctionnaires, son autonomie n’étant que partielle en termes de gestion de l’emploi puisque la majorité des agents relève du « Titre II ». Anticipant les difficultés à gérer un établissement de cette envergure avec si peu de personnel, le rapport d’activité de 2010, qui coïncide avec l’année de transformation en EPA, rappelle d’ailleurs que « *la création de l’établissement s’est faite à effectifs quasi constants* » (Rapport d’activité, 2010, p.49). Cette pression salariale dont le musée hérite explique le peu de marge de manœuvre accordé par l’État dans le recrutement d’emplois établissement, une situation durable puisque le rapport de 2019 signale 5,34 ETPT en Titre III pour un plafond d’emploi de 6 ETPT seulement.

À côté de ces configurations types, d’autres établissements arborent un profil plus « hybride », comme le MUCEM à Marseille, qui acquiert son statut d’EPA en 2013. Fruit d’un processus de déconcentration des grands établissements nationaux souhaité par le ministre Jean-Jacques Aillagon, cet établissement hérite d’une partie des agents anciennement employés au sein du musée national des Arts et traditions populaires (MNATP), installé depuis les années 1970 en lisière du bois de Boulogne. Une partie de ces agents se cache derrière les 53,90 ETPT sur titre II mentionnés dans le rapport de 2015. Mais parce que la création du nouvel établissement intervient après l’avènement de nombreuses réformes, les emplois contractuels établissement qui lui sont accordés – ou plutôt imposés – sont conséquents (79,30 ETPT sur titre III).

Ces différentes configurations institutionnelles sont toutefois rattrapées par les changements législatifs qui affectent les pratiques de gestion des emplois. Il en va de la loi Sauvadet de 2012, qui instaure la possibilité de recruter des agents non titulaires (mais plus particulièrement des contractuels) sur des besoins permanents pour les catégories A⁸⁴ en l’absence de concours, ou pour répondre à des compétences spécifiques⁸⁵. Une loi qui permet

⁸⁴ Avant cette loi les besoins permanents étaient pourvus exclusivement par des fonctionnaires.

⁸⁵ Article 4 de la loi du 11 janvier 1984.

également la cédéisation, jusqu’alors très peu utilisée, à l’issue de six années de CDD⁸⁶. Si les données ne permettent pas de différencier les CDD et CDI, et que la proportion d’agents non titulaires dans les musées demeure proche de 76% entre 2013 et 2018, la part des agents dont la durée du contrat est la plus longue (c’est-à-dire un an ou plus) tend à augmenter sur la même période (elle passe de 43% à 45%). Une légère évolution qui semble attester cette volonté de « *déprécarisation* » des agents en CDD notamment qu’évoquent aussi les responsables d’établissement dans la plupart des entretiens. Il en va également de la loi de transformation de la fonction publique qui, depuis 2019, encourage le recours à l’emploi non titulaire en élargissant le recrutement de contractuels aux catégories B et C sur emploi permanent. Elle introduit également l’embauche d’agents directement en CDI avec période d’essai. Les offres d’emplois publiées par les établissements soulignent d’ailleurs ces changements puisqu’elles sont désormais plus souvent mixtes, c’est-à-dire ouvertes aux titulaires et aux contractuels. Toutefois, il est encore difficile de prédire la manière dont cette réforme va affecter la structure de l’emploi sur le long terme. Car si elle est plutôt bien accueillie par les directions administratives, compte tenu de la souplesse supplémentaire qu’elle introduit dans le recrutement, elle pose encore des questions, certains managers craignant de possibles contentieux, en raison des règles imprécises sur les critères de recrutements entre fonctionnaires et contractuels (et notamment plutôt les CDI de droit public).

3.2. Une segmentation des qualifications

Nous avons commencé à le voir, la « segmentation des formes d’emploi » (Atkinson, 1984 ; Doeringer, Piore, 1971) s’effectue très clairement entre le ministère de la Culture – qui recentre ses activités de pilotage par son noyau dur de titulaires – et, à la périphérie de ce noyau, les EPA musées qui recourent à un volant d’agents non titulaires permettant de flexibiliser l’emploi. Le tableau 5.2 offre un état des lieux de la répartition des qualifications par statut d’emploi dans ces deux ensembles organisationnels.

⁸⁶ Bien que le CDI n’implique pas des dispositions équivalentes en termes de conditions de travail et d’emploi (carrière, rémunération et mobilité).

Tableau 5.2 – Répartition en pourcentage des qualifications par statut d’emploi dans les EPA musées et le ministère de la Culture

	EPA musées			Ministère de la Culture		
	Total	Titulaires	Non-titulaires	Total	Titulaires	Non-titulaires
Catégorie A	24,70	7,61	30,05	39,21	42,90	21,77
Catégorie B	18,73	35,64	13,05	18,58	22,43	0,38
Catégorie C	42,04	55,07	37,66	30,80	34,80	13,59
Catégorie inconnue	14,82	0,69	19,24	11,41	0,22	64,26
Part totale	6 679	1 591	5 088	11 960	9 870	2 090

Lecture : Parmi les agents des EPA, 24,70% sont en catégorie A.

Champs : Agents des EPA musées et du ministère de la Culture.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), 2018.

À l’échelle des catégories d’employeurs, la segmentation des statuts d’emploi s’accompagne d’une segmentation des qualifications. Concernant les agents de catégorie A (39% au ministère contre 25% dans les EPA musées), la disparité entre les différentes organisations est notable et donne à voir le resserrement de l’État central sur les missions d’orientation et de contrôle. Toutefois, l’écart est vraisemblablement plus important si l’on se fie au bilan social de 2019, pour qui les catégories A composent près de 50% de la main-d’œuvre du ministère de la Culture⁸⁷. En revanche, et suivant la même logique, les agents de catégorie C sont surreprésentés dans les établissements muséaux (42%) relativement au ministère de la Culture (31%) et, plus largement, au sein de la fonction publique d’État (20%)⁸⁸. Cette part s’explique par la spécificité historique des métiers des musées, le recours à ces agents rappelant la vocation première de ces établissements en matière d’accueil du public et de préservation des œuvres. À de rares exceptions près, les rapports d’activités des EPA confortent la place importante de cette main-d’œuvre d’exécution, moyennant quelques variations : ainsi, par exemple, ces agents représentent plus de 70% de la main-d’œuvre à Versailles (Rapport d’activité 2018, p. 80), environ 60% au Louvre (Rapport d’activité 2018, p. 21) et à Fontainebleau (Rapport d’activité 2020, p.116-117), et près de 50% au musée Picasso (Rapport d’activité 2018, p. 73). Dans tous les établissements, les agents de catégorie C sont principalement des agents de surveillance, d’entretien, de sûreté-sécurité ainsi que des agents de la billetterie. Seul le musée du Quai Branly fait figure d’exception puisqu’il compte une part très minoritaire d’agents de catégorie C (7,7 % en 2020), une singularité qui s’explique par un recours généralisé à l’externalisation⁸⁹, sur laquelle nous reviendrons plus loin.

⁸⁷ Une partie de ces agents n’apparaît pas explicitement dans le SIASP et semble être comprise dans la catégorie « inconnue » qui représente environ 11% et pour laquelle la donnée est manquante.

⁸⁸ Chiffre provenant du rapport annuel sur l’état de la fonction publique 2020.

⁸⁹ Il en va ainsi des activités d’accueil, de sûreté sécurité, de nettoyage, d’entretien des espaces verts, de multi-technique et de support informatique, ou encore de services généraux et de régie technique (Rapport d’activité 2020, p. 154).

À l’échelle des EPA, la répartition des qualifications par statuts d’emploi est différente. En effet, les agents de catégorie A sont surreprésentés parmi les non-titulaires : leur part s’élève à plus de 30% (contre 25% pour tous statuts d’emploi confondus) et peut même atteindre près de 50% dans certains établissements⁹⁰. Le souhait d’attirer des profils aux compétences particulières constitue l’explication la plus fréquemment avancée dans les entretiens :

« Un agent contractuel est bien plus payé qu'un agent titulaire, à tout niveau de sa carrière, quel que soit... sauf les catégories A+ qui sont un peu à part. Mais pour toutes les catégories A [fonctionnaires], les rémunérations versées comme pour les attachés d'administration sont quand même très faibles. Et pour le niveau de technicité qui est demandé pour la gestion d'un établissement comme le nôtre, si nous [ne recourions pas] à un contractuel nous n'aurions pas de candidat. » (Direction administrative d’un établissement, mai 2021)

Les témoignages recueillis et l’attention portée aux offres d’emploi publiées par ces EPA montrent que de tels usages permettent de recourir à des compétences spécifiques⁹¹, en lien avec l’évolution des missions des musées, par exemple en matière de production numérique, de mécénat, de communication et de relations publiques. Ils autorisent également à faire appel à des professionnels dont les spécialités artistiques – notamment en matière d’art contemporain – ne sont pas prises en charge par l’Institut national du patrimoine, chargé de la formation des conservateurs. Par contraste, les agents de catégories C sont sous-représentés puisqu’ils représentent en moyenne 38% des non-titulaires là où ils constituent 42% des effectifs tous statuts confondus. Une situation qui s’explique par la centralité des métiers d’agent d’accueil et de surveillance dans les établissements, ainsi que par le pouvoir de négociation des syndicats majoritaires, attachés au principe de titularisation.

IV. Contrats courts et stratégies de flexibilité de la main-d’œuvre

La croissance du nombre de non-titulaires, et plus particulièrement de CDD, résulte des contraintes imposées par l’État aux établissements, ainsi qu’aux opportunités législatives qui assouplissent les conditions de recrutement, comme nous l’expliquait la direction administrative adjointe d’un EPA :

⁹⁰ C'est le cas de Versailles où 49,8 % des agents contractuels permanents relèvent de la catégorie A en 2018 (Rapport d’activité 2018, p.157) contre 54,8 % l’année suivante (Rapport d’activité 2019, p.159).

⁹¹ Ce recours à des contractuels pour recruter des compétences rares est également de mise dans les hôpitaux (Schweyer, *op. cit.*).

« Évidemment un organisme public, comme tout organisme vivant, a un système immunitaire, il se défend. Et face à la politique de réduction de l’emploi public, les établissements publics ont utilisé toutes les martingales à disposition pour recréer de l’emploi là où on les avait supprimés. Et le hors plafond⁹² a évidemment été utilisé. Et les contrats aidés, lorsque ça a été possible de les utiliser, à la faveur de différentes appellations des différents gouvernements, évidemment là aussi les établissements publics les ont utilisés. Et donc... En fait, on a moins diminué de l’emploi, de masse, qu’on a diminué de l’emploi permanent pour créer de l’emploi finalement précaire, de l’emploi affecté, ponctuel, temporaire. » (Entretien juillet 2021)

Si les contrats courts sont mobilisés par les établissements publics dans une proportion plus importante qu’au ministère, leur usage reste circonscrit et ne se comprend qu’à l’aune des objectifs qui pèsent sur ces opérateurs, et donc des autres modes de flexibilité privilégiés et/ou autorisés.

4.1. Un recours circonscrit aux contrats courts

Intégrés dans le plafond d’emploi de l’établissement, les contrats de courte durée sont principalement mobilisés pour des besoins « temporaires », souvent à l’occasion d’un accroissement d’activité⁹³. Lors de la mise en place des expositions, des contrats courts peuvent être mobilisés en « renfort » et pourvus par des jeunes ou des étudiants, qui s’investissent dans le montage et le démontage, ou dans les services des publics, sur des emplois de surveillants. Mais le recours aux contrats de courte durée s’opère aussi lors du remplacement d’un agent⁹⁴, autrement dit sur des besoins « permanents », la durée de l’emploi étant alors égale à la durée de l’absence du salarié en poste. Cette situation semble relativement liée à l’emploi occupé : les rapports d’activité de différents musées signalent ainsi que la médecine de prévention porte une attention particulière aux tâches les plus à risque, telles que les activités de jardinerie, de surveillance ou d’entretien des bâtiments. Enfin, l’emploi de contrats de courte durée peut aussi être mobilisé pour la gestion des vacances d’emploi⁹⁵ et intervenir dans l’attente d’un recrutement titulaire ou contractuel. Les données SIASP nous invitent à restituer l’usage des contrats courts dans les établissements muséaux à travers le tableau suivant.

⁹² Il s’agit d’emplois à durée limitée, financés intégralement par des ressources propres et s’inscrivant dans le cadre d’un contrat ou d’une convention passée avec un financeur.

⁹³ Article 6 sexies de la loi du 11 janvier 1984.

⁹⁴ Article 6 quater de la loi du 11 janvier 1984.

⁹⁵ Article 6 quinquies de la loi du 11 janvier 1984.

Tableau 5.3 - Répartition des contrats courts par catégorie d’employeur

	EPA musées	Ministère de la Culture	Total
Moins d'un mois	13,58 ⁹⁶	7,27	11,74
Entre 1 et moins de 3 mois	16,84	15,12	16,34
Entre 3 et moins de 6 mois	10,83	9,95	10,57
Entre 6 et moins de 12 mois	13,80	15,60	14,32
12 mois ou plus	44,95	52,06	47,02
Nombre d'observations	5 088	2 090	7 178

Lecture : Parmi les agents des EPA, 13,58% des agents non titulaires sont en contrat de moins d'un mois.

Champs : Agents des EPA musées et du ministère de la Culture.

Source : Système d’information sur les agents des services publics (SIASP), 2018.

Il existe une variété de contrats (CDD, contrats aidés, vacations, apprentissage, etc.) dont la durée est variable, de moins d'un mois à six ans et plus parfois. Relativement au ministère de la Culture, pour lequel la proportion de contrats courts est assez faible (proche de 7%), les agents en contrats courts sont plus souvent utilisés dans les établissements puisqu'ils représentent plus de 13%.

Certains d’entre eux sont liés à la manière dont les emplois ETPT établissement (« Titre III ») sont consommés, la présence d’un agent à temps partiel permettant aux services des ressources humaines de dégager quelques mois de vacations. Mais la contrainte générée par le plafond d’emploi encourage aussi les directions d’établissements à recourir à des emplois « hors plafonds », contrats à durée déterminée qui peuvent dans certains cas prendre la forme de contrats courts. Ces emplois sont encadrés légalement puisqu’ils ne peuvent pas être financés par les recettes commerciales, sauf dérogation spécifique. En outre, ils doivent remplir plusieurs conditions, comme la durée limitée de l’emploi et son financement via un contrat signé avec une personne privée ou un appel à projets public remporté par l’opérateur (Gissler et al., 2016). Il peut s’agir en premier lieu des « contrats aidés », en l’occurrence le contrat unique d’insertion-contrat d’accompagnement dans l’emploi⁹⁷. Associé à l’attribution d’une aide à l’insertion professionnelle et des exonérations pour l’employeur, comme celles au titre des assurances sociales et des allocations familiales, celui-ci est conclu pour une durée déterminée et, sauf exception, ne peut être prolongé au-delà de vingt-quatre mois. En second lieu, à la faveur du cadre juridique et fiscal relatif au mécénat dans le secteur culturel, il peut s’agir d’« emplois mécénés », qui ont pour contrepartie une dépense fiscale de l’État, lorsque les mécènes sont assujettis à l’impôt en France. Suivis de près par le ministère, qui est soucieux

⁹⁶ À la date du 31/12/2018 on dénombre 4,23 % de contrats courts, contre 13,58 % lorsqu'on retient la dernière période d’emploi sur le poste. En comparaison, 0,17 % étaient en contrats courts dans les ministères au 31/12/2018 contre 7,27 % pour la dernière période d’emploi retenue. Les statistiques montrent qu’à date fixe les contrats courts sont effectivement sous-estimés.

⁹⁷ Prévu aux articles L. 5134-20 et suivants du Code du travail.

de ne pas voir ces emplois se transformer en CDI, ils ont permis aux grands établissements de soutenir la croissance de leurs expositions :

« [...] la surveillance des expositions au Louvre, à Orsay, à Versailles, c'était des hors plafonds. C'est ce dont ils avaient besoin pendant les trois mois de l'expo, un mois avant pour le montage, un mois après pour le démontage, donc cinq mois. Il y avait un projet spécifique, il y avait souvent des mécènes pour les expositions qui donnaient 500 000 €, 1 000 000 €, et ça permettait sur ces crédits-là d'embaucher des surveillants. » (Un agent du ministère de la Culture, juin 2021)

Si l’inspection générale des finances (Gissler et al., *op. cit.*) considère que les emplois hors plafond des musées sont très largement conformes au cadre de la circulaire de 2010, contrairement à d’autres secteurs, certains établissements jouent toutefois avec les règles et cherchent à optimiser leur marge de manœuvre, comme nous l’expliquait la direction administrative de l’un d’entre eux :

« En fait, on force un peu le mécénat. Je n'aime pas trop le dire, mais... Les contrôleurs, du commissaire aux comptes en passant par la Cour des comptes, voire notre agent comptable, vérifient bien que le contrat de mécénat permet [de répondre à un projet spécifique]. Donc nous, dans tous nos contrats, on précise : ‘‘Vous nous donnez de l'argent, mais ce n'est pas que pour les travaux que vous avez prévus, c'est aussi pour le rayonnement et le fonctionnement de l'Établissement’’. Et si on a un besoin à l'entrée parce qu'il n'y a plus personne, on prendra là-dessus et on dira : ‘‘C'est conforme au contrat’’. Même si, dans l'esprit du législateur, c'est plutôt réservé à un projet. » (Entretien juillet 2021)

Dans les musées, et comme le révèle l’analyse du SIASP, les contrats de moins d’un mois sont pour les ¾ couverts par des emplois de catégorie C pour lesquels les agents ont une moyenne d’âge proche de 28 ans. Par comparaison la moyenne d’âge des agents titulaires de catégorie C avoisine les 50 ans. On peut donc émettre l’hypothèse que l’usage de ces contrats courts viendrait en renfort de l’absentéisme lié à la nature des activités, à d’éventuels problèmes de santé et des arrêts maladie. Un rapport récent sur l’EPA Paris-Musée indique d’ailleurs que « *Les petits musées sont particulièrement dépendants de l’absentéisme des gardiens* » (Chambre régionale des comptes Île-de-France, 2020, p. 42). Face à un personnel titulaire vieillissant et une pénibilité des tâches d’exécution, le recours aux contrats courts et la constitution d’un vivier de jeunes agents serait une réponse, tout comme dans les secteurs de l’hôtellerie-restauration, de la santé, du médico-social et de l’action sociale (Beduwé et al., 2020 ; Baghioni et al., 2020).

Les données SIASP révèlent toutefois que la part des contrats courts (proche de 13%) est relativement stable entre 2013 et 2018, par contraste avec les contrats longs qui, sur la même période, passent de 43 à 45%. Une telle constance doit être rapportée aux autres modes de flexibilité privilégiés par les établissements.

4.2. Des organisations tenues de recourir à d’autres modes de flexibilité

On ne le répétera jamais assez, les marges de manœuvre des EPA sont en grande partie tributaires des règles de contrôle qui pèsent sur eux et accompagnent l’injonction qui leur est faite de maîtriser leur masse salariale et leur plafond d’emplois. C’est pourquoi les contrats courts ne sont pas les seuls leviers pour les services des ressources humaines, qui mobilisent d’autres modes de flexibilité, externes et internes⁹⁸.

Par-delà les choix drastiques du musée Picasso et de celui du Quai Branly, évoqués précédemment, l’externalisation se présente comme le moyen systématiquement utilisé par les musées et ce, dès l’acquisition de leur autonomie. Elle permet bien sûr de répondre aux pics d’activités, comme à Versailles, où les missions de jardinage « *sont réalisées en grande partie en régie, avec un renfort en faisant appel aux ressources externes pour faire face aux pics d’activité liés à la saisonnalité des interventions, et en partie par des entreprises extérieures.* » (Rapport d’activité, 2019, p. 87). Les contrats courts ne sont donc pas l’unique instrument de réponse, d’autant que les conditions juridiques liées à leur renouvellement ne permettent pas forcément de faire face aux imprévus⁹⁹. Si, dans une certaine mesure, l’externalisation permet de contourner ce problème, elle reste très souvent mobilisée pour des activités quotidiennes, comme le nettoyage, la surveillance, la billetterie ou la restauration. Certes, à court terme, externaliser coûte cher et implique des difficultés d’encadrement liées au risque permanent de « *requalification* » des agents, mais cela permet de desserrer la contrainte exercée par le plafond d’emploi. Surtout, de l’avis de plusieurs responsables administratifs, en permettant de déléguer la gestion des carrières, elle permettrait à long terme de réduire les coûts induits par la gestion du personnel titulaire vieillissant :

⁹⁸ La flexibilité externe se traduit par un ajustement des effectifs, alors que la flexibilité interne va plutôt dans le sens d’une réorganisation du travail.

⁹⁹ C’est ce que rappelle le prolongement de l’exposition « *Chefs-d’œuvre ?* » du Centre Pompidou Metz (EPIC) qui n’a pas permis la réembauche des médiateurs initialement recrutés sur les CDD les plus courts (Hélie, 2017b, p. 222).

« L’externalisation elle ne coûte [probablement] pas plus cher quand on considère ce que peut être un métier peu qualifié, très technique, qui n’a pas été accompagné à la mobilité, qui arrive en fin de carrière avec des problèmes de santé, avec de nombreux arrêts maladie, avec des problèmes liés à la nature des postes. Et du coup, ça, ça se met à coûter très cher. » (Direction administrative adjointe d’un établissement, mars 2021)

La sous-traitance d’une partie des activités n’est évidemment pas sans conséquence sur la qualité du service rendu (raison pour laquelle des établissements font le choix de réinternaliser certaines de leurs activités) et sur la qualité de l’emploi des agents extérieurs (Devetter, Valentin, 2019), notamment lorsque celle-ci provient d’un service public (Grimshaw et al., 2014).

À côté de cette pratique très répandue, d’autres formes de flexibilité externe existent, comme les emplois « hors champ », lesquels ne consomment pas d’ETPT (ni hors ni sous plafond), mais des crédits de masse salariale. Il en va ainsi des personnes rémunérées à l’acte, à la tâche ou à l’heure¹⁰⁰, certains établissements comme le Centre Pompidou ayant recours à des intermittents du spectacle, des conférenciers, des co-commissaires d’exposition et des vacataires (Bilan d’activité 2019, p. 98).

Si la combinaison des modes de flexibilité externe est saisissante, elle se complète de modes de flexibilité interne telle que la modulation du temps de travail¹⁰¹. En effet, derrière le combat des effectifs se cache aussi le combat du volume de travail par salarié. Cette modulation du temps de travail peut être réalisée par l’emploi d’un salarié à temps partiel, ce qui permet d’employer un agent en contrat court supplémentaire, mais elle peut aussi aller dans le sens d’une hausse du temps de travail de l’agent déjà en poste via la réalisation d’heures supplémentaires et de préservation du plafond d’emploi. Ces heures supplémentaires correspondent alors le plus souvent à des heures mécénées, lesquelles sont refacturées aux entreprises qui privatisent les espaces du musée.

¹⁰⁰ Conformément à la circulaire du 5 août 2013 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l’État et des établissements publics nationaux.

¹⁰¹ La polyvalence des agents peut également venir en réponse d’un pic d’activité, même si elle reste peu mobilisée dans les EPA, au grand regret de certains manageurs.

Conclusion

L’autonomisation des musées nationaux s’inscrit au cœur des réformes de l’État et témoigne de la prééminence désormais acquise par ses opérateurs. Intimement lié à une maîtrise des coûts et à une optimisation de la gestion des personnels, ce processus s’est traduit par une limitation de la masse salariale et la mise en place d’un plafond d’emplois, occasionnant une croissance spectaculaire du nombre de contractuels (CDD et CDI) et plus largement des non-titulaires (avec un recours important aux apprentis, vacataires ou encore aux contrats mécénés). Dans des institutions pourtant habituées de longue date à recourir à des emplois non titulaires, ce phénomène d’ampleur accroît la pression sur les manageurs de proximité et les constraint à diversifier les leviers de flexibilité (tel que le recours à l’externalisation).

Si l’utilisation de non-titulaires est massive, elle n’implique pas, toutefois, un usage significativement important des contrats courts. Relativement peu nombreux, ils restent surtout liés aux pics d’activités générés par les expositions temporaires, ainsi que par l’activité saisonnière. Concentrés sur des emplois d’exécution, ils sont aussi pourvus principalement par de jeunes travailleurs, en remplaçant d’agents titulaires vieillissants confrontés à la pénibilité de leurs missions. En complément de ces contrats, dont les manageurs soulignent le caractère chronophage pour les services des ressources humaines, les directions administratives privilégient d’autres modes de flexibilité, externes comme internes. Parce qu’elle échappe au plafond d’emplois et permet de contenir la masse salariale, l’externalisation reste le moyen le plus souvent emprunté pour répondre aux missions des établissements, tant ponctuelles que quotidiennes.

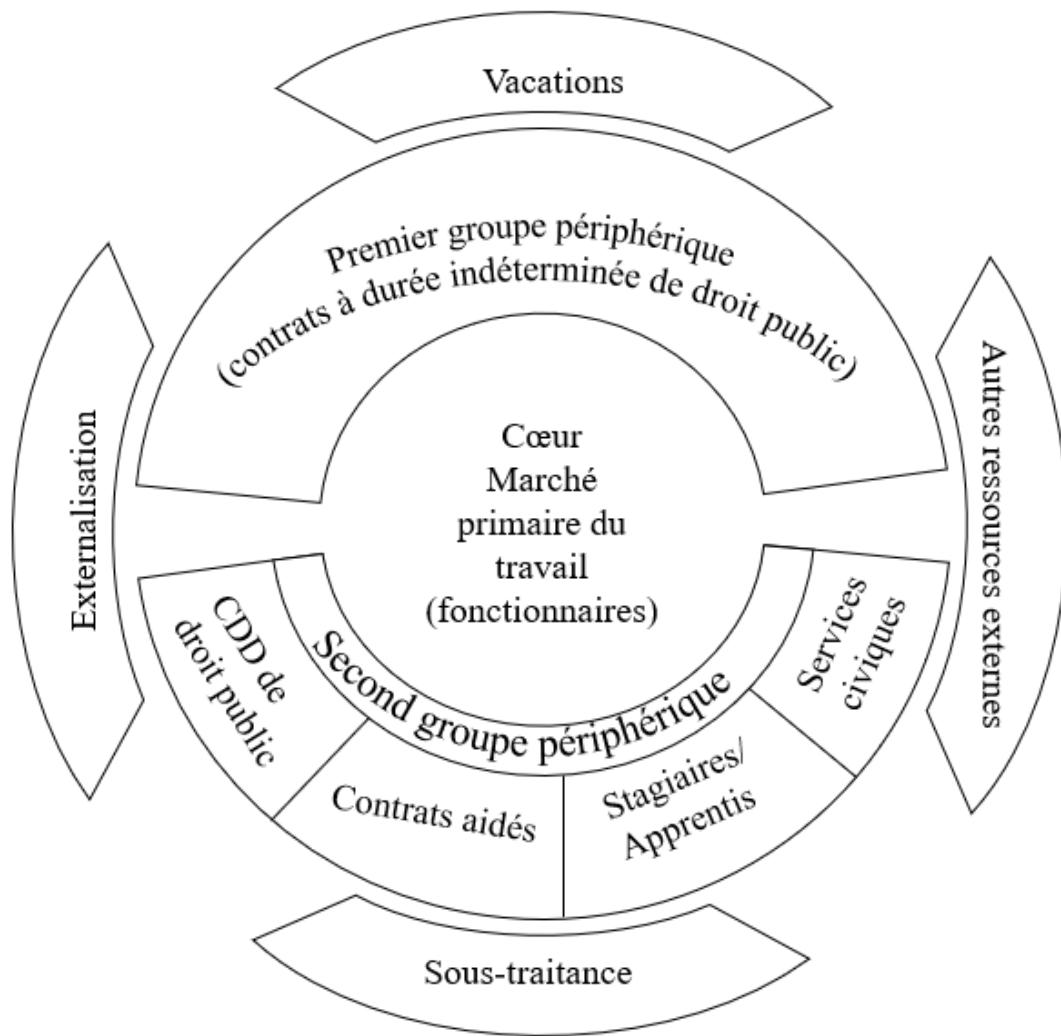
Afin de parfaire notre compréhension des modes de gestion de l’emploi public, et affiner l’analyse des variations inter organisationnelles, plusieurs prolongements sont envisagés. Il s’agirait en premier lieu d’élargir la comparaison avec d’autres établissements culturels, l’occasion de cerner les différences de stratégies de gestion de la main-d’œuvre entre organismes nationaux et locaux, et entre établissements à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial. Diversifier les types d’établissements culturels permettrait également de saisir comment la gestion de la main-d’œuvre s’ajuste aux différents marchés du travail artistiques et culturels, ainsi qu’aux profils, attentes et stratégies des acteurs qui les composent. L’analyse mériteraient enfin d’être étendue à des structures juridiques équivalentes, mais relevant de secteurs éloignés, telles que les hôpitaux. Tout en révélant que les stratégies de gestion de l’emploi sont fortement liées au nouveau cadre juridique qu’on leur impose, elle serait l’occasion

de tester les effets propres de certaines dispositions législatives sectorielles et autres documents de pilotage.

Conclusion de la deuxième partie

Dépassant l'image de l'emploi public souvent réduit aux seuls fonctionnaires, dans cette seconde partie, nous avons montré la multiplicité des voies de flexibilité de mobilisation du travail dans le secteur public. À l'image du modèle réalisé par Atkinson (1984), nous proposons d'établir un schéma des modes de flexibilité adapté aux établissements de la fonction publique.

Figure 5.1 – L'établissement public flexible et la fragmentation du recours à l'emploi



Source : Auteure.

Au-delà de ce constat, nous avons pu étudier les mécanismes de prise de décision en matière d'emploi public. L'étude d'une université française et d'établissements publics muséaux a mis en évidence l'articulation des niveaux de décisions relatifs à la gestion de la

main-d'œuvre. Le rôle des ministères de tutelle, par le biais de la notification du plafond d'emploi et de la masse salariale, est absolument fondamental dans l'élaboration de la stratégie de ressources humaines que développent les établissements. Ce premier niveau de décision s'articule avec un second niveau de décision à l'échelle de l'établissement pour répondre aux besoins de service public.

Les établissements font face à un jeu d'équilibriste pour répondre aux besoins en tenant compte des ressources financières qui leur sont allouées, et de celles dont ils disposent sur leurs ressources propres. C'est cet arbitrage entre les statuts d'emplois et les raisons pour lesquelles ils les mobilisent qui est alors au cœur de la seconde partie de cette thèse. Nous avons montré que le noyau dur de fonctionnaires cohabite avec de nombreux contractuels recrutés pour diverses raisons. Pour le recours au CDI, les principales raisons évoquées portent sur la volonté de recruter des compétences spécifiques qui nécessitent parfois de s'émanciper (vers le haut) des grilles indiciaires des fonctionnaires. Alors que le recours aux CDD permettrait plutôt de tester les agents avant leur stabilisation, de répondre à la variabilité de l'activité en remplaçant temporairement les départs en retraite et de minimiser les coûts (en s'émancipant, cette fois-ci vers le bas, des grilles indiciaires, notamment par la non-prise en compte de l'ancienneté).

À l'usage de contractuels, s'ajoute un recours plus large à d'autres emplois non titulaires (stagiaire, apprenti, vacataires¹⁰², internes), mobilisé différemment dans les secteurs d'activité, et à d'autres modes de flexibilité permettant aux employeurs publics d'élargir leur marge de manœuvre sur la gestion de leurs emplois : le recours à l'externalisation ou à la sous-traitance.

Le dernier résultat fort de cette partie est la mise en évidence de l'importance des réformes dans la gestion de l'emploi non titulaire. Nous l'avons vu à travers les processus d'autonomisation des établissements mais c'est un point qui ressort également de l'analyse des fusions d'universités. Même s'il est encore tôt pour trancher sur l'effet de ce traitement sur l'emploi dans les établissements universitaires, notre analyse souligne la nécessité d'un questionnement large sur l'effet de telles réformes sur les politiques d'emploi dans les structures publiques.

¹⁰² Les vacations sont graphiquement au même niveau que l'externalisation et la sous-traitance, mais dans le cas où la vacation correspond à l'emploi principal (pour les étudiants notamment), celle-ci pourrait apparaître également dans le second groupe périphérique.

PARTIE III – QUELLES SPECIFICITES DES PROFILS EN CONTRATS TEMPORAIRES ?

Introduction de la troisième partie

Chapitre 6 – Contrats temporaires de la fonction publique et fonctionnaires : quelles différences ?

Chapitre 7 – Le contrat temporaire dans la fonction publique est-il un port d’entrée vers la stabilité ?

Conclusion de la troisième partie

Introduction de la troisième partie

Traitées principalement du point de vue de la diversité de recours aux emplois non titulaires, en approfondissant ponctuellement les arbitrages réalisés sur l'emploi contractuel entre CDD et CDI (chapitres 3 et 5) dans les deux parties précédentes, les marges de l'emploi que nous analysons dans cette dernière partie seront restreintes à l'emploi temporaire. En effet, à l'échelle de l'individu, il apparaît nécessaire d'isoler les agents en emploi temporaire de ceux qui ne le sont pas, lesquels disposent de situations, de trajectoires et de pouvoir de négociation individuel différents de leurs collègues en CDI de droit public. Pour cela, nous nous appuierons sur le travail fondateur de Berger et Piore (1980) qui propose de faire le lien entre la segmentation de la demande de travail, provenant de la mise en place de pratiques de gestion de l'emploi différenciées et segmentation de l'offre de travail, différenciant les profils d'individus. Les auteurs font alors l'hypothèse que la dualité des profils d'emplois s'appuie sur la dualité des profils d'individus.

Dans le chapitre 6, nous nous proposons d'étudier cette dualité des profils d'agents. Faute de pouvoir différencier les organisations comme dans le chapitre 2, nous faisons la distinction par versants de la fonction publique (fonction publique d'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale). D'abord, nous montrons que la fonction publique doit être vue comme trois marchés internes distincts, lesquels emploient des profils d'agents titulaires relativement différents. Ensuite, nous distinguons les agents titulaires des agents en emploi temporaire dans les trois fonctions publiques : si les profils d'emplois temporaires ont des caractéristiques sociodémographiques relativement similaires dans les trois fonctions publiques (moins diplômés, plus jeunes, etc.), ils possèdent aussi quelques particularités liées à leur versant.

Contrairement aux agents des marchés internes, les agents en emploi temporaire ne bénéficient pas d'un système de carrière en interne. Le dernier chapitre de la thèse (chapitre 7) est l'occasion de mettre en évidence les mobilités de ces agents temporaires. Nous émettons l'hypothèse selon laquelle des ports d'entrée existent vers les différents marchés internes de la fonction publique comme du secteur privé. L'enjeu étant alors d'identifier les profils des agents qui se stabilisent, que ce soit dans la fonction publique ou dans le secteur privé.

CHAPITRE 6 – CONTRATS TEMPORAIRES DE LA FONCTION PUBLIQUE ET FONCTIONNAIRES : QUELLES DIFFÉRENCES ?

Introduction

I. Littérature et hypothèses

- 1.1. La fonction publique comme marchés internes
- 1.2. Des marchés internes à l'usage d'un volant d'emplois du marché secondaire

II. Données

- 2.1. Usage de l'enquête Emploi
- 2.2. L'échantillon retenu
- 2.3. Qui sont les agents en emploi stable et temporaire dans les trois fonctions publiques ?

III. Méthode et résultats

- 3.1. Biais d'autosélection et correction
- 3.2. Trois profils de marchés internes différents...
- 3.3. ... et pourtant un profil presque similaire de contrat temporaire
- 3.4. Des profils d'agents du marché secondaire stables qui alimenteraient une segmentation de la demande de travail

Conclusion

Introduction

Tandis que depuis des décennies, le contrat à durée indéterminée dans le privé est le cadre d'emploi standard des travailleurs permanents sur le marché du travail, la croissance notable des salariés en emploi temporaire depuis les années 1980 atteste d'une transformation de cette norme d'emploi : la part des travailleurs en emploi temporaire du privé est passée de 4% en 1982 à 15% en 2018. De nombreux travaux analysent les salariés sous ces formes particulières d'emploi dans le secteur privé, en étudiant la durée de leur contrat (Rémy, 2019 ; 2017 ; Kornig et Michon, 2010) leur insertion professionnelle (Auray, Lepage-Saucier, 2021 ; Givord, 2005) ou encore leur recours par l'employeur (Sauze, 2006 ; Dauty, Maurin, 1992).

Quelques travaux ont proposé une lecture de l'utilisation de ces contrats temporaires, en termes de besoin de flexibilisation de la main-d'œuvre (Bernard-Steindecker, 1990 ; Siwek Pouydesseau, 1976 ; Magaud, 1974), par versants de la fonction publique (Peyrin, 2019 ; Biland, 2017) ou par trajectoire d'insertion (Di Paola, Moullet, 2003). En revanche les profils d'agents en contrat temporaire sont peu documentés dans la littérature. Il existe une littérature grise sous format annuel¹⁰³ qui permet de comparer les trois fonctions publiques et ses agents, pour autant ces travaux ne tiennent pas compte de la structure différenciée de chaque fonction publique (en termes de diplôme, d'âge, de sexe, etc.) dans l'analyse des contrats temporaires.

Aurélie Peyrin (2019) parle d'une fonction publique à deux vitesses, structurée pour offrir carrière et stabilité aux fonctionnaires sur les marchés internes par le biais du statut. Et, à la périphérie, de faibles perspectives d'évolution et une moindre protection sociale et de l'emploi pour les non-titulaires du statut. Cette dualité du régime d'emploi opérée par les pratiques de « fragmentation de l'État » serait à l'origine de transformation de la morphologie sociale des agents (Peyrin, 2020). Si dans la littérature sur le public, c'est la catégorie des non-titulaires dans son ensemble qui est analysée, dans ce chapitre nous nous focaliserons sur les agents en emploi temporaire qui correspondent à l'ensemble des non-titulaires de droit public hors CDI (CDD, vacataires, stagiaires, service civique, contrat aidé...). Il apparaît intéressant de différencier les temporaires des CDI lesquels présentent des situations et des trajectoires professionnelles différentes lié à la durée limitée de leur contrat.

Quelles sont donc ces caractéristiques sociodémographiques des agents qui nourrissent les marchés internes et secondaires ? Se différencient-elles par versants de la fonction publique ? À travers une lecture transversale de la théorie de la segmentation appliquée à la fonction

¹⁰³ Il s'agit des rapports annuels sur l'état de la fonction publique qui paraissent chaque année depuis 1976.

publique, ce travail se propose de tester l'existence ou l'absence de morphologie sociale différenciée entre les trois fonctions publiques. Puis de tester l'existence ou l'absence de différences entre les caractéristiques sociodémographiques des fonctionnaires et des agents en emploi temporaire en contrôlant de l'autosélection associée au choix d'intégrer une fonction publique ou une autre.

Ce chapitre s'articule en trois sections. Dans la première nous discuterons, par le biais d'une approche par la théorie de la segmentation appliquée à la fonction publique, de l'existence de trois marchés internes autour desquels coexiste un volant d'emploi du secondaire. Nous présenterons ensuite dans une seconde section, la base de données mobilisée (l'enquête Emploi 2013-2018), l'échantillon retenu et une première description des agents dans les trois fonctions publiques. Enfin dans la dernière section, en se positionnant au sein de la fonction publique, nous exposerons la méthode économétrique utilisée (probit bivariés avec sélection) et les résultats obtenus en testant les deux hypothèses d'existence ou d'absence évoquées.

I. Littérature et hypothèses

Dans les travaux analysant la fonction publique, on constate une certaine analogie entre pratiques de gestion de l’emploi public et marché interne tels que décrits par Doeringer et Piore en 1971 (Peyrin, 2019 ; Alber, 2017 ; Audier et al., 2015 ; Maruani, Reynaud, 2004). Dans ce chapitre nous avancerons l’hypothèse que la fonction publique ne doit pas être comprise comme un unique marché interne, mais comme trois marchés internes qui disposent d’un socle commun – le statut et la carrière – auquel s’ajoutent des spécificités institutionnelles liées aux corps ou aux cadres d’emplois qui les composent.

1.1. La fonction publique comme marchés internes

Pour Doeringer et Piore (1971), la segmentation de la demande de travail est la conséquence de l’existence de marchés internes. Ces marchés internes se fondent sur la stabilisation d’une partie de leur main-d’œuvre par les employeurs et la réalisation d’une carrière en interne. Le statut de fonctionnaire est une spécificité institutionnelle qui en soit, associe la fonction publique à la figure de marché interne : il permet non seulement cette stabilisation, mais il donne aussi le droit à une carrière à l’ancienneté. Pour obtenir la pérennité de l’emploi, l’agent public doit réussir un concours qui lui permettra alors de devenir titulaire de son statut¹⁰⁴. Juridiquement les titulaires du statut se différencient par des dispositions spécifiques aux trois fonctions publiques : celles-ci reposent sur des dispositions communes, le statut général de la fonction publique, et s’accompagnent de dispositions statutaires relatives aux spécificités de chacune des trois fonctions publiques¹⁰⁵ ainsi qu’aux corps ou aux cadres d’emplois qui les composent.

D’une fonction publique à l’autre, le processus de recrutement et de stabilisation est différent. En effet, l’accès au concours nécessite de remplir les conditions générales (en termes de nationalité, de niveau de diplôme et d’aptitude), mais aussi de respecter les dispositions statutaires relatives au versant (fonction publique d’État, fonction publique hospitalière ou

¹⁰⁴ Une règle commune aux trois fonctions publiques est la déconnexion entre grade et emploi de l’agent, le fonctionnaire est titulaire de son grade, mais pas de son emploi.

¹⁰⁵ La première différence entre les trois fonctions publiques repose sur leur date de création. La fonction publique d’État apparaît la première (1983), suivie de la fonction publique hospitalière (1984) et enfin en 1986 de la fonction publique territoriale.

fonction publique territoriale)¹⁰⁶ et les statuts particuliers¹⁰⁷ qui régissent les corps ou les cadres d'emplois (règles sur le recrutement, les conditions d'examen, l'ancienneté, la rémunération, les avancements, etc.). L'ouverture des concours est variable d'une année à l'autre : en 2008, 2 245 postes étaient offerts au concours de gardien de la paix, contre 38 en 2009, 435 en 2010, 1093 en 2013. Elle est aussi variable d'un corps à l'autre : en 2012, les concours de professeur du primaire (4 923 postes), du secondaire (4 947 postes), de l'enseignement professionnel (1 357 postes) et de l'agrégation (1 248 postes). Et de fait, fluctuante également d'une fonction publique à l'autre puisque ces quatre concours –fixés par les statuts particuliers des corps constituant la fonction publique d'État– regroupaient 30% des recrutements de l'ensemble des concours externes de la fonction publique (L'Horty, 2016). La fonction publique d'État ouvre le plus de postes aux concours, 40 540 postes en 2019 contre 36 764 pour la fonction publique territoriale (recrutement sans concours compris)¹⁰⁸ (Delamare, 2021).

Une fois le concours obtenu, la stabilisation est une nouvelle fois spécifique à chacune des fonctions publiques. Dans la fonction publique d'État, réussir le concours assure un poste par la nomination. Dans la fonction publique hospitalière, les lauréats sont classés par ordre de mérite sur des listes principales et complémentaires. Pour les corps de direction et d'encadrement, ils sont affectés selon leur préférence et leur mérite dans un des établissements. Pour les autres personnels (hors direction et encadrement), le classement sur les listes a également lieu, mais ne vaut pas recrutement, les démarches doivent être réalisées par le chercheur d'emploi auprès des établissements qui composent la fonction publique hospitalière. Dans la fonction publique territoriale, la réussite au concours permet l'inscription sur une liste d'aptitude pendant deux ans, mais le lauréat doit lui-même postuler auprès des collectivités. Certains cadres d'emplois de catégories C font exception et peuvent être titularisés sans concours dans ce versant depuis 1994 (Biland, 2019). Le recrutement sans concours a été fortement emprunté par les collectivités qui comptent une représentation plus importante de catégorie C dans leurs effectifs que les deux autres fonctions publiques. Depuis 2007, la loi de modernisation de la fonction publique a élargi cette disposition pour les catégories C dans certains corps ou cadres d'emploi pour les trois versants de la fonction publique.

¹⁰⁶ Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires (loi commune aux trois fonctions publiques, dite Loi Le Pors), la loi du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, la loi du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

¹⁰⁷ Les corps regroupent un ensemble d'agents soumis aux mêmes règles, celle de leur statut particulier (par exemple le corps de professeur des écoles) et aux dispositions statutaires de la fonction publique à laquelle les agents se rattachent (ici, la fonction publique d'État).

¹⁰⁸ Les effectifs des ouvertures de postes de la fonction publique hospitalière ne sont pas disponibles.

Les trois fonctions publiques témoignent de spécificités importantes dans le processus de recrutement et dans la stabilisation effective des agents à l'origine de l'existence de marchés internes (Doeringer et Piore, 1971). Celles-ci s'accompagnent de l'existence d'une carrière à l'ancienneté propre au statut particulier des corps qui composent chaque fonction publique. En effet, chaque fonction publique est constituée en corps (ou en cadres d'emploi, terme utilisé dans la fonction publique territoriale), qui sont composés de différents grades, eux-mêmes organisés par échelons. Le statut de fonctionnaire est assorti à un système de carrière à l'ancienneté déterminé par les statuts particuliers des corps de leur fonction publique associée. Ce statut indique le temps nécessaire d'ancienneté dans l'emploi que l'agent doit acquérir pour passer à l'échelon supérieur et varie selon les corps. L'avancement d'échelon est un droit de l'agent et est réalisé automatiquement. Le changement de grade n'est lui à l'inverse pas un droit, l'agent doit respecter le plus souvent des conditions d'ancienneté, mais aussi réussir une évaluation. L'avancement à un grade supérieur est accordé sur nomination par l'employeur ou sur entretien professionnel pour les agents remplissant les conditions d'avancement de grade du statut particulier. La fonction publique hospitalière ajoute une spécificité à ce passage de grade, en proposant la voie du concours professionnel – non prévu dans les statuts particuliers des deux autres fonctions publiques. Dès lors que le concours est obtenu, les agents sont classés par ordre de mérite et sont nommés lors des vacances de postes, dans leur grade d'avancement. Enfin le changement de corps peut aussi être réalisé, soit par promotion interne (par nomination ou par examen professionnel), soit par le passage d'un concours interne ou externe. Ces changements de grades et de corps (ou cadre d'emploi) impliquent un changement de la base indiciaire de l'agent et par conséquent une modification de sa rémunération. Le rôle prédominant de l'ancienneté sur laquelle s'appuie la carrière du fonctionnaire se retrouve dans l'intégralité des corps de métier qui constituent la fonction publique, mais s'y ajoutent des différences importantes propres aux règles du corps, et à la fonction publique à laquelle ce corps est associé. De fait, l'évolution de traitement et de carrière des agents diffère d'une fonction publique à l'autre.

1.2. Des marchés internes à l'usage d'un volant d'emploi du marché secondaire

À la périphérie de chaque marché interne évolue un volant d'emploi du marché secondaire (Atkinson, 1984). En effet, la stabilisation d'une partie de la main-d'œuvre par les pouvoirs publics fait naître le besoin de recourir à l'emploi d'agents permettant de répondre au

besoin de flexibilité des institutions¹⁰⁹ (Magaud, 1974 ; Siwek-Pouydesseau, 1976). Les employeurs publics sont d'autant plus incités à développer cette périphérie puisqu'ils doivent s'assurer du respect de l'enveloppe de masse salariale qui leur est allouée annuellement. Ce volant du secondaire regroupe en majeure partie des agents en emploi temporaire¹¹⁰ dont les conditions d'emploi et de travail diffèrent des fonctionnaires. Parmi celles-ci, trois principales dispositions dérogent au statut. La première est la règle du concours par lequel sont entrés les titulaires de chaque fonction publique qui ne s'applique pas aux contrats temporaires. Les conditions de nationalité (être français ou étranger ressortissant de l'U.E) et de diplômes pour les concours¹¹¹, peuvent contraindre l'accès aux emplois titulaires pour certains agents. Au-delà du processus de recrutement, la seconde disposition concerne la stabilisation des agents qui n'est pas toujours envisagée : les contrats conclus sont plus souvent à durée déterminée. En 2015, les emplois hors statut représentent trois quarts des agents dans les recrutements et le *turn-over* est élevé puisque le taux de sortie s'élève à plus de 55% la même année (Ba, Duval, 2017). Enfin la dernière disposition concerne la carrière des agents en emploi temporaire. Elle est soit écourtée en raison de la durée faible du contrat, soit différenciée lorsque la durée est plus longue, puisque les règles de l'ancienneté qui régissent le statut de fonctionnaire ne sont pas applicables pour les agents hors statut. Cette différence de gestion de carrière implique de fait des différences de rémunération. Les agents en emploi temporaire sont moins bien payés que les fonctionnaires dans les trois fonctions publiques (Frot, 2019). Ces règles différencieront des régimes d'emplois attestent de l'existence d'un système dual d'emploi dans la fonction publique (Peyrin, 2019).

Jusqu'au début des années 2000, les pouvoirs publics ont mis en place des plans de titularisation¹¹² visant à résorber la dualité de l'emploi entre agents hors statut et à statut, par des concours réservés aux agents non titulaires sous condition d'ancienneté suffisante. Toutefois, la révision générale des politiques publiques de 2007 (RGPP) marque un tournant dans le renforcement de cette dualité de l'emploi (Pillon et al., 2021). En effet, les agents en contrats temporaires ont été mobilisés pour pallier les contraintes sur les effectifs de titulaires liées au non-rempacement d'un fonctionnaire sur deux partant en retraite, mesure phare de la

¹⁰⁹ Lors d'accroissement temporaire ou saisonnier d'activité par exemple comme cela est prévu dans l'article L332-7 du code général de la fonction publique.

¹¹⁰ La stabilisation étant un argument de l'usage des emplois temporaire sur les marchés internes, de fait nous l'analysons, en incluant les contrats aidés, les vacataires, les apprentis, etc. et en excluant les CDI qui par définition ont un contrat dont la durée n'est pas définie dans le temps.

¹¹¹ Les concours de catégorie A nécessitent au moins un bac +3 à bac +5, ceux de catégorie B de bac à bac+2, et ceux de catégorie C sont ouverts sans conditions de diplôme.

¹¹² C'est le cas notamment des plans Le Pors (1983), Perben (1996), et Sapin (2001).

RGPP (Alber, 2017). À la suite de cette réforme arrêtée formellement le 10 juillet 2012, d'autres ont succédé, élargissant davantage le recours à l'emploi hors statut : la modernisation de l'action publique (2012), la loi Sauvadet (2012), et plus récemment la loi de transformation de la fonction publique (2019) qui propose la création de « contrats de projets ».

À travers l'introduction de la double segmentation du marché du travail, Berger et Piore (1980) font le lien entre segmentation de l'offre de travail et segmentation de la demande de travail. Les auteurs font l'hypothèse que la dualité des profils de salariés s'appuie d'une dualité de l'emploi (entre marchés internes et leur volant d'emploi du marché secondaire¹¹³). Les marchés internes que décrivent les auteurs sont plutôt composés d'hommes, qualifiés alors que le marché secondaire regroupe plutôt de jeunes femmes, de nationalité étrangère ou d'hommes âgés. En raison des règles institutionnelles qui régissent les trois fonctions publiques et notamment les règles d'accès aux concours. On peut imaginer que dans les trois fonctions publiques, les agents temporaires seraient davantage de nationalité étrangère hors U.E. et moins diplômés que leurs collègues titulaires.

À l'appui de l'enquête Emploi, ce chapitre se propose d'une part de tester empiriquement l'existence ou l'absence de diversités entre les trois fonctions publiques – dont les marchés internes sont structurellement distincts –, et d'autre part de tester l'écart (similitudes ou différences) entre les caractéristiques sociodémographiques des fonctionnaires de chaque marché interne et leur volant d'emploi du secondaire.

II. Données

Dans ce chapitre, nous mobilisons les données issues de l'enquête Emploi en continu produite par l'Insee de 2013¹¹⁴ à 2018. Il s'agit d'une enquête interrogeant des individus sur 6 trimestres consécutifs et permettant d'avoir des informations sur leur situation d'emploi ou de non-emploi sur le marché du travail. Cette enquête, réalisée en continu, récolte un grand nombre d'observations, compris entre 90 000 et 110 000 observations par trimestre.

¹¹³ Voir Petit (2002).

¹¹⁴ Si la distinction des trois fonctions publiques est réalisée depuis 2003, la situation des parents nous servant de sélection n'existe que depuis 2013 ce qui explique le choix de réaliser s'intéresser à ces six années.

2.1. Usage de l'enquête Emploi

Les avantages de l'utilisation de l'enquête Emploi sont doubles : elle permet de distinguer le statut de l'établissement employeur principal de chaque individu dans le cas où celui-ci est salarié (entreprise privée, entreprise publique, fonction publique d'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale) et elle interroge sur le type de contrat de travail dont dispose l'individu par le croisement de deux variables¹¹⁵.

Un des inconvénients de cette enquête est son aspect déclaratif pouvant entraîner des erreurs de déclaration par les enquêtés (cf. chapitre 1). C'est d'ailleurs ce qu'on remarque puisque par exemple, avant 2005, date à laquelle le recours CDI de droit public a été légiféré, des agents déclaraient déjà être en CDI¹¹⁶. On peut imaginer que ces agents soient plutôt des fonctionnaires et qu'ils se soient déclarés comme étant en contrat à durée indéterminée. Si certains travaux considèrent qu'il s'agit d'agents hors statut ne disposant pas des mêmes avantages de conditions d'emploi et de travail que les fonctionnaires (Peyrin, 2017 ; Audier et al., 2015), d'autres auteurs dont les recherches portent sur le secteur privé ont montré qu'il existe une forte différenciation des pratiques de mobilisation des CDD et CDI (Duhautois, Petit, 2021 ; Fontaine, Malherbet, 2016 ; Picart, 2014). En raison du caractère non temporaire des agents en contrat à durée indéterminée de droit public et de leur représentation encore relativement minoritaire dans la fonction publique (ils représentent en moyenne 6% de l'effectif total des agents du public en 2018), nous choisirons dans les régressions économétriques de les associer aux fonctionnaires, parties prenantes des marchés internes. Les régressions du tableau 6.3 et 6.4 ont aussi été réalisées en intégrant les CDI de droit public comme « agents temporaires », puis en excluant les CDI de l'échantillon, et les résultats restent quasiment inchangés.

2.2. L'échantillon retenu

Le champ d'enquête retenu pour les années 2013 à 2018 concerne uniquement les salariés interrogés lors de la première interrogation travaillant dans les trois fonctions publiques lors de l'année d'enquête (fonction publique d'État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale) et ayant entre 14 et 64 ans. Pour l'année 2018, nous avons 6 729

¹¹⁵ Ces deux variables sont STATUT et TITC.

¹¹⁶ Ces erreurs de déclarations sont aussi présentes plus largement sur tous les contrats et même sur les établissements employeurs du fait du caractère déclaratif de l'enquête.

observations sur les 424 571 observations initiales. Cet échantillon peut apparaître restreint compte tenu de la taille de la base de données, néanmoins il faut prendre en considération que nous avons gardé uniquement la première interrogation (68 653 observations restantes) et que parmi cette première interrogation nous avons borné l'âge (50 666 observations restantes), éliminé les inactifs (34 785 observations restantes), exclu les non-salariés (30 050 observations restantes), puis les chômeurs (26 443 observations restantes) et enfin les salariés du privé et des entreprises publiques (6 729 observations restantes).

Les statistiques descriptives du tableau 6.1 montrent qu'en moyenne les agents en contrats temporaires de la fonction publique (CDD de droit public et autres contrats) représentent environ 17% des agents de la fonction publique. Néanmoins leur utilisation semble différenciée dans les trois fonctions publiques : 11% des agents de la fonction publique d'État sont en contrat temporaire contre plus de 18% dans la fonction publique hospitalière et plus de 20% dans la territoriale.

Tableau 6.1 – Répartition des types de contrats de travail par fonction publique (en %)

		Fonction publique	Fonction publique d'État (FPE)	Fonction publique hospitalière (FPH)	Fonction publique territoriale (FPT)
Contrats stables	Fonctionnaire, élève fonctionnaire	77,2	82,3	73,9	72,4
	Contrat à durée indéterminée de droit public	6,2	4,8	7,8	7,3
Contrats temporaires	Contrat à durée déterminée de droit public	14,7	11,4	17,0	17,7
	Autre contrat : stagiaire, contrat aidé, apprenti, intérimaire, vacataire, interne...	1,9	1,6	1,2	2,6
Ensemble (N)		6 729	3 064	1 125	2 540

Note : Les agents en contrats temporaires comprennent les contrats à durée déterminée de droit public et les autres contrats.

Lecture : 77,2 % des agents de la fonction publique sont fonctionnaires.

Champ : Salariés travaillant dans la fonction publique.

Source : Enquête Emploi en continu 2018, Insee, données pondérées.

2.3. Qui sont les agents en emploi stable et temporaire dans les trois fonctions publiques ?

Une première caractérisation de nos agents stables et temporaires est présentée dans le tableau 6.2 suivant. Ce tableau confirme les résultats documentés dans la littérature grise et plus particulièrement des profils d'agents en emploi temporaire présentés dans les rapports annuels sur l'état de la fonction publique (Ba et al., 2017).

Tableau 6.2 – Statistiques descriptives des caractéristiques sociodémographiques des agents stables et temporaires de la fonction publique (en %)

	Ensemble des agents en emploi stable de la fonction publique	Contrat stable de la fonction publique d'État	Contrat stable de la fonction publique hospitalière	Contrat stable de la fonction publique territoriale
Homme	37,9	42,9	21,9	38,7
Femme	62,1	57,1	78,1	61,3
< 25 ans	1,7	2,4	1,3	0,9
25 – 35 ans	16,2	16,7	21,7	12,8
35 – 50 ans	43,5	43,5	46,1	42,2
> 50 ans	38,7	37,4	30,9	44,1
Française	98,2	97,9	98,4	98,4
Étranger ressortissant de l'U.E	0,9	1,1	0,7	1,2
Étranger non ressortissant de l'U.E	0,9	1,0	0,9	3,2
Bac+5 et plus	14,3	22,2	9,7	5,7
Bac+3/+4	21,5	32,0	15,5	10,2
Bac+2	16,2	12,6	30,0	14,5
Baccalauréat	17,6	18,0	12,6	19,6
Brevet des collèges	20,9	10,1	27,0	32,4
Pas de diplôme	9,6	5,1	5,3	17,6
Ensemble (N)	5 670	2 685	929	2 056
	Ensemble des agents en emploi temporaire de la fonction publique	Contrat temporaire de la fonction publique d'État	Contrat temporaire de la fonction publique hospitalière	Contrat temporaire de la fonction publique territoriale
Homme	31,5	36,6	27,7	29,1
Femme	68,5	63,4	72,3	70,9
< 25 ans	19,5	19,1	16,0	21,3
25 – 35 ans	35,0	34,9	49,2	29,2
35 – 50 ans	28,5	29,2	26,3	28,9
> 50 ans	16,9	16,8	10,6	20,5
Française	93,7	92,5	91,7	95,6
Étranger ressortissant de l'U.E	2,0	3,2	1,3	1,2
Étranger non ressortissant de l'U.E	4,3	4,3	7,0	3,2
Bac+5 et plus	14,3	21,0	18,6	7,3
Bac+3/+4	15,9	16,4	22,9	12,5
Bac+2	13,1	17,6	10,0	10,9
Baccalauréat	25,2	24,9	18,8	28,1
Brevet des collèges	20,9	12,9	24,3	25,7
Pas de diplôme	10,7	7,2	5,4	15,6
Ensemble (N)	1 059	379	196	484

Lecture : 62,1 % des agents stables sont des femmes.

Champ : Salariés travaillant dans la fonction publique.

Source : Enquête Emploi en continu 2018, Insee, données pondérées.

Le portrait sociodémographique des agents en emploi temporaire met en évidence quelques ressemblances dans les trois fonctions publiques. Les femmes, les jeunes, et les agents non français sont davantage représentés dans les contrats temporaires par rapport aux agents stables de la fonction publique. Pour autant, les profils d'agents temporaires des trois fonctions publiques se démarquent par la structure de leurs diplômés (Bresson, 2016 ; Desbarats et Kopel, 2005). En effet, dans la fonction publique d'État les salariés temporaires sont en moyenne plus qualifiés que la moyenne des agents en emploi temporaire sur le marché du travail : ils représentent 21% à détenir un bac +5 ou plus contre 14,3% pour l'ensemble des agents en contrat temporaire de la fonction publique. À l'inverse, dans la fonction publique territoriale, les agents en emploi temporaire non diplômés sont surreprésentés : 15,6% ne détiennent pas de

diplômes contre 10,7% pour l'ensemble des agents temporaires. Enfin, dans la fonction publique hospitalière, ce sont plutôt les agents ayant un bac +3/+4 qui sont surreprésentés ou ceux détenant le brevet des collèges.

La structure des diplômes des agents temporaires reste caractéristique de la structure des diplômes des trois fonctions publiques puisque dans la fonction publique d'État, les agents stables détenant un bac +5 et plus sont surreprésentés par rapport à l'ensemble des agents stables (22,2% contre 14,3%). Les titulaires de la fonction publique territoriale comptent en revanche davantage de non-diplômés (Baradji et Dorothée, 2014). Bien que les statistiques révèlent une composition singulière des diplômes chez les agents en emploi temporaire dans les trois fonctions publiques, elle ne permet pas de satisfaire le défi d'analyser la dualité des profils de salariés entre les marchés internes et leur périphérie. Pour cela, il faut regarder les agents en emploi temporaire relativement aux agents stables de leur marché interne respectif.

III. Méthode et résultats

Si on fait l'hypothèse que les agents qui se destinent à travailler dans chacune des fonctions publiques sont initialement différents en raison des règles institutionnelles qui les encadrent (Mouillet et al., 2005 ; Meurs, Audier, 2004), on suspecte aussi l'existence d'un biais d'autosélection (Heckman, 1979).

3.1. Biais d'autosélection et correction

On suppose que le comportement des individus faisant le choix de travailler dans une fonction publique plutôt que dans une autre, dépendrait de facteurs observables (les caractéristiques sociodémographiques), mais aussi de facteurs non observables (tels que les contacts, les préférences individuelles, la motivation à se présenter aux concours ou encore la situation professionnelle des parents) qui peuvent affecter la décision des agents de rejoindre un des trois versants. Dès lors, estimer la probabilité d'être en emploi temporaire dans l'une de ces fonctions publiques par la réalisation d'un probit simple¹¹⁷, sans prise en compte de la structure différenciée des agents exerçant dans les trois fonctions publiques, renvoie des

¹¹⁷ La méthode est présentée en annexe (tableau A.6.1).

résultats biaisés¹¹⁸. Afin de corriger ce biais d'autosélection, la démarche consiste à estimer la probabilité d'être en contrat temporaire dans une fonction publique tout en tenant compte du choix d'être employé dans cette fonction publique plutôt que dans une autre à travers l'utilisation d'un modèle probit bivarié avec sélection (encadré 1). Pour cela, il nous faut trouver une variable qui influence le fait de travailler dans une fonction publique plutôt que dans une autre, mais, pas le fait d'être fonctionnaire plutôt que temporaire. La variable de sélection qui répond à cette demande est le niveau hiérarchique de la mère exerçant ou ayant exercé dans la fonction publique.

Le choix de cette variable d'exclusion est doublement fondé : il est d'abord théorique et repose sur deux arguments. Le premier est que l'héritage professionnelle dans la fonction publique étant forte (Audier, 2000 ; de Singly, Thélot, 1988), nous avons fait le choix de retenir la mère travaillant dans la fonction publique. Le second argument est que cette héritage professionnelle est corrélée positivement avec le niveau hiérarchique de l'agent et plus amplifiée chez les fonctionnaires : elle représente 30% chez les catégories C et 45% chez les catégories A (Rouban, 2009), nous avons alors retenu les mères ayant le niveau hiérarchique le plus élevé. C'est finalement suivant ces deux arguments que nous avons construit la variable d'exclusion « avoir une mère exerçant dans la fonction publique et sur un poste de catégorie A ou de direction ». Elle permet de discriminer entre les agents travaillant dans les trois fonctions publiques puisque l'héritage professionnelle devrait être plus forte dans la fonction publique d'État qui compte plus de catégories A et moins forte dans la fonction publique territoriale qui compte davantage de catégories C. Le second critère de choix de la variable d'exclusion porte sur la validité statistique : avoir une mère¹¹⁹ travaillant dans la fonction publique, de catégorie A ou sur un poste de direction, pourrait influencer le choix de travailler dans une fonction publique plutôt que dans une autre, mais ne devrait *a priori* pas avoir d'effet sur le fait d'y être employé en emploi temporaire ou en emploi stable. C'est ce que confirment les tests de différences de moyennes présentés dans le tableau A.6.2.

¹¹⁸ Lorsque le biais de sélection est mesuré (ou limité, ce qui est souvent le cas), les coefficients sont atténués, ce qui peut rendre l'écart moins significatif.

¹¹⁹ Nous avons également testé la variable du père qui se justifie théoriquement, mais qui est invalide statistiquement.

Encadré 6.1 – Probit bivarié avec sélection

L'utilisation de modèles Probit bivariés avec sélection (Van de Ven, Van Praag, 1981) nous permet d'analyser les déterminants des profils de contrats temporaires tout en tenant compte du secteur de la fonction publique dans lequel les agents travaillent¹²⁰.

Nous réalisons une estimation par maximum de vraisemblance du modèle bivarié. L'équation de sélection modélise la probabilité qu'un agent travaille dans un secteur de la fonction publique N_j et s'écrit de la façon suivante :

où 1[.] est une variable indicatrice, N_j ∈{1,2,3} correspondant aux trois fonctions publiques (FPE,FPH,FPT). Z_{ij} correspond à la probabilité que l'individu i exerce dans une fonction publique N_j et pas dans une autre et, est égale à 1 si Z_{ij}*>0, et à 0 sinon. η correspond à la constante et W_i, un vecteur composé de variables de caractéristiques individuelles (âge, sexe, nationalité et niveau de diplôme) et d'une variable « avoir une mère de catégorie A ou sur un poste de direction, travaillant dans la fonction publique » qui sera présente uniquement dans cette équation de sélection. ε₁ correspond au terme d'erreur de l'équation de sélection avec ε₁ N(0,1).

Lorsque Z_{ij}=1, soit lorsque l'individu i appartient à la fonction publique N_j, alors l'équation d'intérêt modélise la probabilité que l'agent soit en contrat temporaire dans cette fonction publique N_j. L'équation d'intérêt s'écrit :

où 1[.] est une variable indicatrice, Y_i représente la probabilité d'être en contrat temporaire sachant que l'agent travaille dans la fonction publique N_j. Y_i est égale à 1 si Y_i*>0, et à 0 sinon. est la constante et X_i un vecteur composé de variables de caractéristiques individuelles (âge, sexe, nationalité et niveau de diplôme). Et ε₂ le terme d'erreur de l'équation d'intérêt avec ε₂ N(0,1).

Le modèle est correctement identifié si W_i dans l'équation de sélection (1) contient une variable ou plusieurs qui ne sont pas dans X_i dans l'équation d'intérêt (2) – c'est le cas de la variable « avoir une mère de catégorie A ou sur un poste de direction, travaillant dans la fonction publique » – et que cette variable explique Z_{ij}, sans expliquer Y_i. Ainsi notre variable « avoir une mère de catégorie A ou sur un poste de direction, travaillant dans la fonction publique » agissant comme variable d'exclusion, doit expliquer la probabilité de travailler dans une fonction publique N_j et pas dans une autre, mais ne doit pas être corrélée avec notre équation d'intérêt (voir tableau A.6.2).

Les résultats du modèle de sélection (3.2) sont présentés préalablement aux équations d'intérêt, estimant les facteurs liés au fait d'être en contrat temporaire propre à chaque fonction publique (3.3).

¹²⁰ Trois probit bivariés sont réalisés.

3.2. Trois profils de marchés internes différents...

Les équations de sélection de probabilité d'exercer dans la fonction publique d'État, la fonction publique hospitalière ou la fonction publique territoriale sont présentées dans le tableau 6.3 et permettent de caractériser la composition des agents des différents secteurs de la fonction publique.

Tableau 6.3 – Probabilité d'être employé dans une fonction publique plutôt que dans les deux autres

Probabilité d'exercer dansla fonction publique d'État	...la fonction publique hospitalière	...la fonction publique territoriale
Constante	0,0	-1,4***	-0,2***
<i>Sexe (réf. : Homme)</i>			
Femme	-0,3***	0,4***	0,0
<i>Âge (réf. : 35-50 ans)</i>			
< 25 ans	-0,0	-0,0	-0,2
25 – 35 ans	-0,2***	0,3***	0,0
> 50 ans	0,2***	-0,2***	0,0
<i>Nationalité (réf. : Française)</i>			
Étranger ressortissant de l'U.E	0,1	0,0	-0,1
Étranger non ressortissant de l'U.E	-0,0	-0,2	0,1
<i>Diplôme (réf. : Baccalauréat)</i>			
Bac+5 et plus	0,8***	-0,0	-0,9***
Bac+3/+4	0,7***	-0,1**	-0,7***
Bac+2	-0,1**	0,6***	-0,3***
Brevet des collèges	-0,7***	0,4***	0,3***
Pas de diplôme	-0,7***	-0,1	0,6***
Avoir une mère de catégorie A ou sur un poste de direction, travaillant dans la fonction publique	0,2**	-0,3***	-0,0
Athrho	0,5**	0,2	-0,0
Rho	0,5	-0,2	-0,0
Test de type LR d'indépendance des deux équations ($H_0 : \rho = 0$)	chi2(1)=5,4 Prob>chi2 = 0,0	chi2(1)=0,1 Prob>chi2 = 0,8	chi2(1)=0,1 Prob>chi2 = 0,8
Nombre d'observations	6 729	6 729	6 729

Champ : Agents travaillant dans la fonction publique.

Note : ***, significativité à 1%, **, significativité à 5%, *, significativité à 10%. Le résultat du test d'indépendance des deux équations montre que pour la FPE (première colonne) l'hypothèse H_0 ($\rho = 0$) peut être rejetée au seuil de 0,01 %. Le résultat obtenu par l'estimation du Probit bivarié avec sélection est significativement différent de celui qui aurait été obtenu par l'estimation séparée des deux modèles Probit. Le rho significativement positif implique donc que les caractéristiques inobservables des individus qui augmentent la probabilité de travailler dans la FPE augmentent aussi la probabilité d'y être en emploi temporaire. Autrement dit, les caractéristiques que nous ne contrôlons pas et qui poussent certains agents à exercer dans ce secteur, les poussent aussi à y être employés de manière temporaire (tableau 6.4). Pour les équations de la FPH et la FPT, H_0 ne peut en revanche être rejetée à 5%, l'estimation du Probit bivarié n'est pas significativement différente d'une estimation séparée de deux modèles probit. Ainsi, pour la FPH et la FPT rho n'est pas significatif ce qui implique que les caractéristiques inobservables du fait d'exercer dans ces deux versants de la fonction publique n'auraient pas d'incidence sur la probabilité d'y être en contrat temporaire (tableau 6.4).

Source : Enquête Emploi en continu 2018, Insee, données non pondérées.

D'abord, la variable du sexe de l'agent est significativement liée à la probabilité d'être employé dans la fonction publique d'État ou hospitalière. Les femmes ont une probabilité plus

faible de postuler dans la fonction publique d’État, mais ont des chances très élevées de se tourner vers la fonction publique hospitalière. En effet, dans la sphère hospitalière elles sont beaucoup plus nombreuses que les hommes relativement aux deux autres fonctions publiques. En 2018, la part des femmes s’élevait à environ 77% dans la fonction publique hospitalière contre 58% dans la fonction publique d’État, et 63% dans la fonction publique territoriale. En revanche, la dimension du genre ne semble pas liée au fait d’exercer dans la fonction publique territoriale.

La variable de l’âge souligne l’existence d’un lien différencié sur la probabilité d’intégrer une des trois fonctions publiques. Les agents de plus de 50 ans ont des probabilités plus grandes de rejoindre la fonction publique d’État alors que dans la fonction publique hospitalière celles-ci sont plus faibles. On peut expliquer cette part plus importante d’agents de plus de 50 ans, par un recours massif aux agents de l’État dans les années 1970 qui s’est ensuite réduit (Biland, 2019). À l’inverse, avoir entre 25 et 35 ans ferait augmenter la probabilité d’exercer dans la fonction publique hospitalière. En effet, le secteur hospitalier est composé d’un nombre important de personnels soignants devant justifier d’une expérience professionnelle à l’hôpital avant de pouvoir s’installer en tant que libéraux. C’est le cas des médecins qui doivent pratiquer trois années d’internat, ou celui des infirmier(e)s qui doivent justifier d’une période de 24 mois dans un service de soin sur les 6 ans avant de pouvoir s’installer à leur compte. La part des agents de moins de 30 ans est plus élevée dans la FPH (18%¹²¹) que dans la FPE (16%) et la FPT (10%). Dans la fonction publique territoriale, l’âge semble avoir peu d’effet sur la probabilité de la rejoindre.

Contrairement aux variables de sexe et d’âge, la nationalité de l’agent n’a pas d’effet sur la probabilité d’exercer dans une fonction publique plutôt qu’une autre. Les trois fonctions publiques n’imposent pas de restrictions de nationalité pour y travailler. Néanmoins, ces restrictions apparaissent lors du passage des concours (seuls les agents ressortissants de l’U.E peuvent détenir le statut de fonctionnaire), mais elles ne se distinguent pas d’une fonction publique à l’autre.

Des distinctions importantes ont lieu concernant le niveau de diplômes des agents. Les agents détenant un bac+3 ou un diplôme supérieur ont une probabilité plus élevée de rejoindre la fonction publique d’État. Les moins diplômés auraient en revanche plus de chances d’exercer dans la fonction publique territoriale. Pour la fonction publique hospitalière, il s’agit principalement de diplômés de BAC+2 ou titulaire du brevet des collèges qui voient leur

¹²¹ Données issues du Rapport Annuel sur l’état de la Fonction Publique, 2019.

probabilité s'accroître d'y exercer. Cette singularité des niveaux de diplômes par versants de la fonction publique s'illustre également par les différences dans le niveau hiérarchique des agents qui les composent. En effet, dans la fonction publique d'État, les personnels de catégorie A sont plus nombreux à hauteur de 55,4%¹²² – en ajoutant les catégories B, ils représentent près de 80% des agents du secteur. Ces catégories A représentent 33,8% dans la fonction publique hospitalière et 9,5% dans la fonction publique territoriale. Parmi les agents territoriaux, la part des catégories C s'élève à 76% en 2018.

Enfin la variable « avoir une mère de catégorie A ou sur un poste de direction, travaillant dans la fonction publique » contribue significativement à deux des trois équations de sélection. Dans la fonction publique hospitalière, avoir une mère de catégorie A ou sur un poste de direction dans la fonction publique agit négativement sur la probabilité d'intégrer ce versant. En revanche, cette variable augmente la probabilité d'entrer dans la fonction d'État. Ce résultat appuie l'hypothèse qu'à mesure que les qualifications sont élevées, l'héritage professionnelle y est importante (Rouban, 2009). Ceci est le cas de la fonction publique d'État qui compte une part importante d'agents de catégorie A en comparaison aux deux autres fonctions publiques. Arnault et al. (2018) montrent l'existence d'une forte héritage professionnelle dans la fonction publique d'État : en 2014, 44% de ces agents ont une mère issue de la fonction publique, et 33% ont un père issu de la fonction publique.

Les trois versants de la fonction publique sont pour plus de 80%¹²³ composés d'agents évoluant sur les marchés internes (fonctionnaire et contrat à durée indéterminée de droit public). Il est alors possible de considérer que les résultats de ces équations de sélection décrivent principalement les profils d'agents des marchés internes. La distinction entre trois fonctions publiques aux caractéristiques spécifiques apparaît clairement dans nos résultats et confirme l'hypothèse de l'existence de marchés internes différenciés. Qu'en est-il alors des contrats temporaires évoluant dans chacun des versants ?

¹²² Données issues du Rapport Annuel sur l'état de la Fonction Publique, 2019.

¹²³ Cf. tableau 6.1.

3.3. ... et pourtant un profil presque similaire de contrat temporaire

Les résultats des différents modèles présentés dans le tableau 6.4 montrent la présence d'une autosélection portée sur le niveau de diplôme : certains coefficients significatifs avec le modèle probit simple (première colonne), comme la modalité bac+2 (pour la FPE et la FPH) ou sans diplôme (pour la FPE), ne le sont plus lorsque l'on contrôle des caractéristiques sectorielles. Cela implique qu'il existe des caractéristiques inobservables qui jouent significativement sur l'accès aux fonctions publiques et sur la variable de résultat. L'utilisation de la variable d'exclusion a permis de corriger ce biais qui porte exclusivement sur certains niveaux de diplômes. L'usage des trois probit bivariés (deuxième colonne) permet d'estimer les déterminants propres du profil des agents en emploi temporaire de chaque fonction publique sans biais.

Tableau 6.4 – Probabilité d'être employé en contrat temporaire plutôt qu'en contrat stable

Probabilité d'être contrat temporaire dela fonction publique d'État			...la fonction publique hospitalière			...la fonction publique territoriale		
	Probit simple	Probit bivarié avec sélection		Probit simple	Probit bivarié avec sélection		Probit simple	Probit bivarié avec sélection	
		Coeff.	Effet marginal moyen ^(*) (en %)		Coeff.	Effet marginal moyen ^(*) (en %)		Coeff.	Effet marginal moyen ^(*) (en %)
Constante	- 1,4***	- 1,7***	–	- 1,1***	- 1,4	–	- 1,2***	- 1,2***	–
<i>Sexe (réf. : Homme)</i>									
Femme	0,4***	0,3***	+ 3,9	- 0,0	0,1	+ 1,5	0,2***	0,2***	+ 4,7
<i>Âge (réf. : 35-50 ans)</i>									
< 25 ans	1,5***	1,4***	+ 18,0	1,9***	1,9***	+ 30,5	2,1***	2,1***	+ 46,0
25 – 35 ans	0,7***	0,6***	+ 4,5	0,8***	0,8***	+ 12,7	0,8***	0,8***	+ 17,7
> 50 ans	- 0,4***	- 0,4***	- 2,7	- 0,5***	- 0,5***	- 8,5	- 0,3***	- 0,3***	- 6,7
<i>Nationalité (réf. : Française)</i>									
Étranger (de l'U.E)	0,8***	0,7***	+ 9,6	0,8*	0,8*	+ 12,5	0,5	0,5	+ 10,1
Étranger (hors U.E)	1,3***	1,2***	+ 15,3	1,5***	1,5***	+ 23,1	1,1***	1,1***	+ 23,9
<i>Diplôme (réf. : Baccalauréat)</i>									
Bac+5 et plus	- 0,4***	- 0,2*	- 2,7	0,0	- 0,1	- 0,8	- 0,1	- 0,1	- 2,2
Bac+3/+4	- 0,5***	- 0,3***	- 4,0	- 0,3	- 0,3	- 4,4	- 0,0	- 0,0	- 0,1
Bac+2	0,2*	0,1	+ 1,6	- 0,5***	- 0,4	- 6,6	- 0,3***	- 0,3***	- 7,2
Brevet des collèges	0,2	- 0,1	- 1,1	- 0,0	- 0,0	+ 0,7	- 0,0	- 0,0	- 0,1
Pas de diplôme	0,4***	0,1	+ 1,5	0,5**	0,5**	+ 7,6	0,2*	0,2*	+ 3,8
Nombre d'observations	3 064			1 125			2 540		

Champ : Agents travaillant dans la fonction publique.

Note : ***, significativité à 1%, **, significativité à 5%, *, significativité à 10%.

Les deux premières colonnes indiquent les coefficients respectivement des modèles probit simple et probit bivariés avec sélection. La troisième colonne indique les effets marginaux moyens des probit bivariés avec sélection.

Source : Enquête Emploi en continu 2018, Insee, données non pondérées.

À la lecture des résultats des modèles probit simple, on constate que dans la fonction publique d’État, les agents sans diplômes ont plus de chances d’être employés en contrat temporaire par rapport aux agents détenant le baccalauréat. Or, lorsque la structure des diplômes de la fonction publique d’État est contrôlée, le modèle probit bivarié avec sélection indique que pour les non-diplômés, la probabilité de rejoindre la fonction publique d’État en tant que temporaire, n’est pas différente de celle des lauréats du bac. De même, pour le modèle probit simple de la fonction publique hospitalière : les agents ayant un bac +2 diminuent leur probabilité d’être en emploi temporaire dans ce versant par rapport à ceux détenant le bac. Or le probit bivarié avec sélection de la fonction publique hospitalière indique que leur probabilité n’est pas significativement différente des diplômés du baccalauréat.

Afin de faciliter la lecture de nos trois modèles probit bivariés nous privilégions la présentation des effets marginaux moyens (troisième colonne) des caractéristiques sociodémographiques sur la probabilité d’être en contrat temporaire dans telle fonction publique (l’équation d’intérêt). Ces effets marginaux moyens s’interprètent toujours selon la situation de référence qui est : être un homme, âgé de 35 à 50 ans, de nationalité française, ayant obtenu le bac. Les effets marginaux moyens donnent la variation de probabilité prédictive en point de pourcentage, d’une variable par rapport à sa référence, pour toutes autres choses égales (par exemple, être une femme par rapport à un homme, à autres caractéristiques données). Autrement dit, ils mesurent le changement d’une caractéristique quand toutes les autres restent inchangées.

En contrôlant l’appartenance des individus à leur versant de la fonction publique, il apparaît que dans la fonction publique territoriale, la probabilité d’être en emploi temporaire augmente de 4 points pour les agents non diplômés – respectivement de près de 8 points pour les non-diplômés du versant hospitalier. En effet, pour les agents de catégorie C majoritairement présents dans la fonction publique territoriale, un niveau de diplôme minimum n’est pas exigé et la titularisation peut être obtenue sans concours. En revanche, dans la fonction publique d’État, les non-diplômés n’ont pas des chances significativement différentes des bacheliers d’être recrutés en emploi temporaire. À l’opposé, lorsqu’on s’intéresse aux diplômes plus élevés, les agents de la fonction publique territoriale voient leur probabilité diminuer d’être en emploi temporaire lorsqu’ils ont un bac+2. Ceux-ci disposent d’un diplôme qui leur donne plus de chances d’accéder à la titularisation puisqu’ils peuvent concourir aux cadres d’emplois de catégorie B ou de catégorie C. La fonction publique d’État apparaît tout à fait singulière ici puisque c’est à partir du bac +3 que la probabilité d’être dans une forme particulière d’emploi diminue. Autrement dit, les agents détenant un bac+2 par exemple, n’ont pas des chances

significativement différentes d'être en emploi temporaire par rapport à un agent ayant le baccalauréat de ce versant de la fonction publique.

Dans la fonction publique d'État et territoriale, les femmes ont une probabilité plus forte d'être en contrat temporaire. En revanche, la fonction publique hospitalière fait figure d'exception puisque la probabilité d'être recruté temporairement dans ce versant n'est pas significativement différente entre hommes et femmes. Dans son travail, Rubery (2005) fait l'hypothèse que certains emplois occupés par les femmes peuvent être des emplois peu qualifiés et flexibles, mais d'autres emplois occupés par les femmes peuvent être considérés davantage comme des emplois essentiels pour les organisations, mais sont situés dans des parties peu rémunérées et non protégées de la hiérarchie des emplois.

L'âge influe aussi fortement sur la probabilité d'être en contrat temporaire. Avoir moins de 25 ans augmente la probabilité de 18 points d'être en emploi temporaire dans la fonction publique d'État par rapport à un agent de 35-50 ans. Cette probabilité augmente de 46 points dans la fonction publique territoriale. Ces résultats peuvent faire l'objet d'une double interprétation : compte tenu de leur jeune âge, il est possible que cette population n'ait pas le niveau d'études nécessaire pour le passage du concours externe. Pour l'accès au concours en interne, il est nécessaire d'avoir une expérience professionnelle d'une durée minimale dans le poste ou dans un poste équivalent. Être jeune est souvent synonyme de faible expérience professionnelle, par conséquent, le passage du concours interne n'est pas toujours possible.

Enfin, la nationalité de l'agent joue un rôle important quant à son statut d'emploi sur le marché du travail. Dans la fonction publique d'État, être étranger ressortissant européen accroît la probabilité d'être en contrat temporaire de ce secteur de près de 10 points. Dans la fonction publique territoriale, celle-ci n'est pas significativement différente d'un agent de nationalité française. Ce résultat s'explique par la présence d'emploi de souveraineté¹²⁴ dans la fonction publique d'État, accessible uniquement aux agents nationaux. Les autres emplois sont accessibles aux Français et aux ressortissants européens. Par ailleurs, la non-reconnaissance de certains diplômes européens en France constraint ces agents à pourvoir des emplois non titulaires. C'est notamment le cas des médecins non français, « faisant fonction d'interne » employé principalement en contrats à durée limitée, renouvelés par manque de personnels (Lochard et al., 2007). Pour les agents de non-ressortissants de l'U.E, la titularisation n'est pas

¹²⁴ Il s'agit d'emplois relevant d'un secteur régional (justice, intérieur, budget, défense, affaires étrangères, ...) déterminés par la nature des fonctions et des responsabilités exercées. Le plus souvent ce sont des fonctions ministérielles et celles-ci se rattachent à la fonction publique d'État dont les concours sont réservés aux agents nationaux.

possible, ils ne peuvent être recrutés que sous contrat. Cela explique que leur probabilité d'être en emploi temporaire croît dans les trois fonctions publiques.

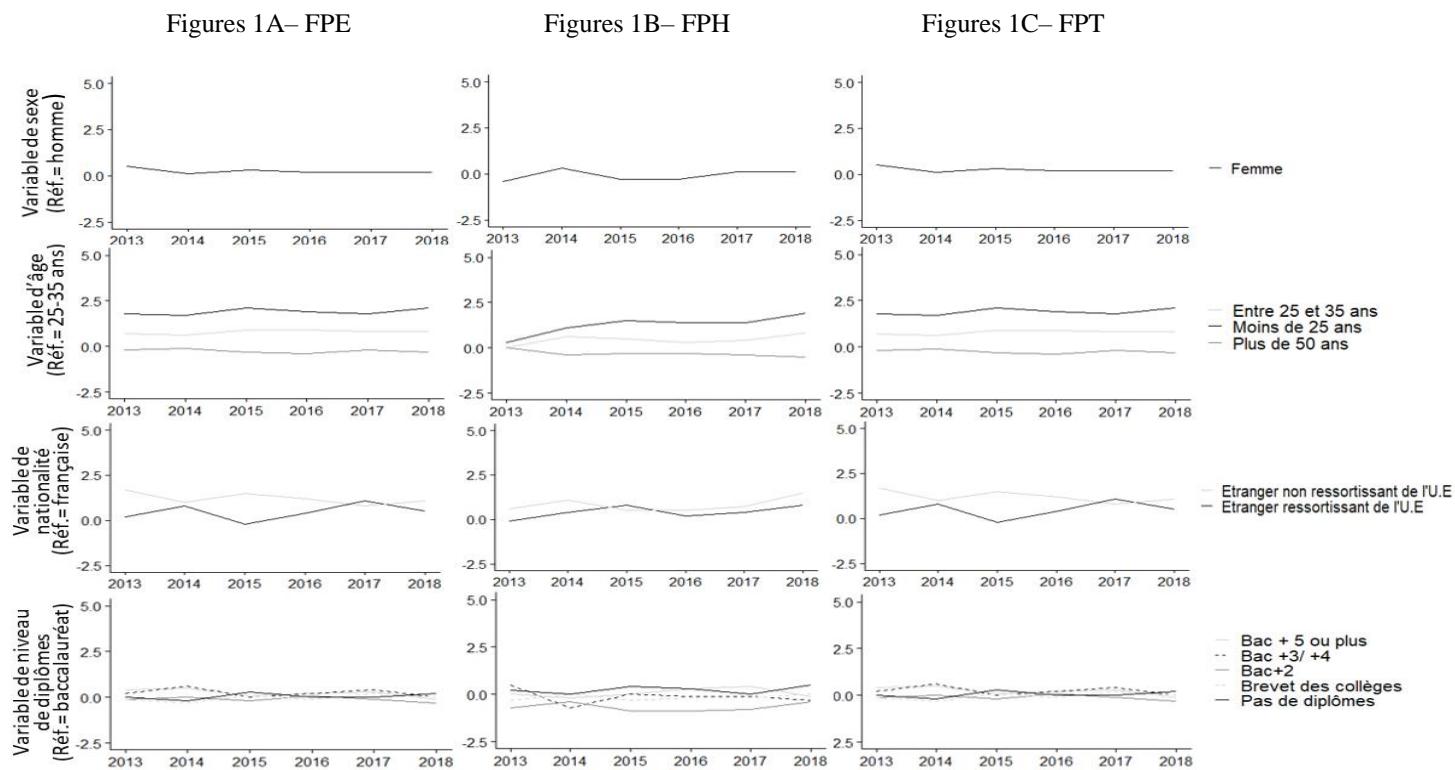
Ces résultats confirment l'hypothèse de différences entre les profils d'agents des marchés internes et leur volant d'emploi du secondaire. Si dans chaque fonction publique, les contrats temporaires semblent détenir des critères communs, ils sont plus jeunes, moins diplômés, plus souvent étrangers que leurs collègues en emplois stables. Quelques différences sont aussi propres au marché secondaire de chaque versant : les femmes sont plus souvent en emploi temporaire dans la FPE et la FPT. Les agents détenteurs au moins du brevet des collèges seraient à l'abri d'être recrutés en emploi temporaire dans la FPH alors qu'il leur faudrait au moins un bac+2 dans la FPT et au moins un bac+ 3 dans le FPE. Enfin les agents étrangers ressortissants de l'UE sont davantage susceptibles d'être temporaires dans la FPE et la FPH que dans la FPT.

3.4. Des profils d'agents du marché secondaire stables qui alimenteraient une segmentation de la demande de travail

L'analyse des profils d'agents en emploi temporaire à partir de l'enquête Emploi 2018 montre à la fois qu'ils se distinguent des profils d'agents titulaires de chaque fonction publique, mais aussi entre eux. La dualisation des régimes d'emplois et les multiples réformes depuis 2007 pourraient mettre en évidence une transformation de la morphologie des agents statutaires et temporaires, par un rapprochement ou un éloignement de leurs profils. Toutefois les estimations réalisées sur les caractéristiques sociodémographiques des agents du marché secondaire pour la période¹²⁵ 2013 et 2018 mettent en évidence une stabilité de ces profils d'agents en contrat temporaire (figure 6.1). Seule légère exception, la variable d'âge dans la fonction publique hospitalière souligne un usage croissant des jeunes sur des emplois temporaires : la probabilité d'être en emploi temporaire a tendance à augmenter pour les moins de 25 ans, et à diminuer pour les plus de 50 ans. Ces résultats confirment la persistance des profils d'agents aux caractéristiques sociodémographiques les moins « favorables » sur le marché secondaire et montrent qu'il n'y a pas de transformation de la morphologie des agents sur six ans.

¹²⁵ Les trois modèles probit bivariés avec sélection ont été réalisés sur chaque année de 2013 à 2018.

Figure 6.1 – Évolution des estimateurs des équations d’intérêt des trois probit bivariés avec sélection entre 2013 et 2018.



La constance des estimations nous invite alors à revenir sur le cadre d’analyse proposé par Berger et Piore (1980). Pour les auteurs, la segmentation de l’offre de travail entretiendrait, une segmentation de la demande de travail. En adoptant cette perspective, la segmentation du côté de l’offre nourrirait les groupes qui occupent les bons emplois (les emplois statutaires) et les mauvais emplois (les emplois temporaires) dans chaque versant de la fonction publique (Piore 1975). Ces derniers étant principalement occupés, dans la fonction publique, par les jeunes, non-ressortissant de l’Union européenne, les femmes et les agents peu à pas diplômés. Les employeurs publics, dans l’élaboration de leurs modèles d’emploi différenciés, peuvent tenir compte des caractéristiques sociodémographiques des agents ainsi que des caractéristiques des emplois pour déterminer le segment dans lequel placer les différentes professions. En particulier, on peut faire l’hypothèse que les employeurs seraient plus susceptibles de localiser – ou de ne pas ouvrir des concours – les emplois principalement occupés par des jeunes, des femmes, des étrangers, et des agents peu diplômés, dans un segment où les salaires sont plus faibles et où l’instabilité de l’emploi est présente.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons proposé une application de la théorie de la segmentation à la fonction publique. L’analyse de la segmentation de la demande de travail nous a permis de souligner l’existence de trois marchés internes structurée par les trois versants de la fonction publique (fonction publique d’État, fonction publique hospitalière et fonction publique territoriale). Autour de chaque marché interne, nous avons montré que les employeurs publics recourent à un volant d’emplois secondaires – les contrats temporaires – dont les dispositions d’emploi dérogent à celles du statut (recrutement, stabilité et carrière).

Introduire l’analyse de la segmentation de l’offre de travail nous a permis de discuter du lien avec une segmentation de la demande de travail. D’une part nous avons fait l’hypothèse que les trois fonctions publiques sont trois marchés distincts. Théoriquement, les trois fonctions publiques disposent d’un socle commun, auquel s’ajoutent des règles institutionnelles différencierées. D’autre part, Piore (1978) et Berger et Piore (1980), avaient montré que les agents en contrat temporaire détenaient des caractéristiques sociodémographiques différentes aux agents des marchés internes. Par analogie, nous avons fait l’hypothèse que la dualité de l’emploi public (entre agent à statut et en contrat temporaire) s’appuie sur des profils d’agents différenciés.

À l’appui de l’enquête Emploi 2018, nous avons testé empiriquement ces deux hypothèses en utilisant des probit bivariés avec sélection. Nous avons modélisé la probabilité d’être en contrat temporaire compte tenu de la fonction publique dans laquelle l’agent exerce. Ainsi nous avons pu mettre en évidence les différences entre les trois fonctions publiques, puis tenir compte de facteurs observables et inobservables inhérents aux choix de se diriger vers une fonction publique ou une autre. L’analyse empirique des profils de contrats temporaires de la fonction publique nous a permis de confirmer qu’il existe une structure diversifiée d’agents sur les marchés internes (en termes de sexe, d’âge, de nationalité, et de niveau de diplôme). Mais cette diversité est moins présente dès lors qu’on porte la focale sur les agents des marchés secondaires : ce sont plus souvent des femmes (sauf pour la FPH), jeunes, non françaises et moyennement (pour la FPE) à peu diplômées (pour la FPH et la FPT). Par ailleurs les estimations de probabilité d’être en emploi temporaire sur 2013-2018 dans chacune des fonctions publiques attestent d’une forte stabilité des profils.

Deux principaux prolongements peuvent être envisagés. D’abord du point de vue de l’employeur, on fait l’hypothèse que l’existence de groupes d’agents aux caractéristiques individuelles hétérogènes participerait à la différenciation des pratiques de gestion de la main-d’œuvre par les employeurs publics. Il serait possible de tester cette hypothèse en croisant les méthodes, à travers la réalisation d’entretiens supplémentaires auprès des gestionnaires.

Ensuite, du point de vue de l’individu, Aurélie Peyrin (2019) indiquait que le passage par un emploi temporaire préalablement à la titularisation était relativement courant, notamment parce que les concours ne sont pas toujours obtenus dès le premier essai. Il serait intéressant de regarder, le devenir de ces agents temporaires et leurs trajectoires de stabilisation dans la fonction publique ou vers le secteur privé. Ces agents étant en attente d’entrée sur les marchés internes, on peut faire l’hypothèse qu’il existerait une file d’attente (Thurow, 1975) organisée en partie, en tenant compte de leur profil – et ce même si le port d’entrée de référence reste le concours.

CHAPITRE 7 – LE CONTRAT TEMPORAIRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE EST-IL UN PORT D’ENTREE VERS LA STABILITE ?

Introduction

I. Ports d’entrée vers la stabilisation : une revue de littérature

- 1.1. Quels ports d’entrée pour accéder à la stabilisation ?
- 1.2. Quelles hypothèses sur les agents temporaires qui se stabilisent ?

II. Données et méthode

- 2.1. Choix de la base de données
- 2.2. L’échantillon retenu
- 2.3. La méthode

III. Qui est mobile vers un emploi stable ?

- 3.1. L’expérience dans la fonction publique : facteur d’accès aux marchés internes, mais pas pour tous
- 3.2. Le diplôme régule l’entrée dans la fonction publique
- 3.3. L’importance des caractéristiques individuelles dans les sphères publiques et privées
- 3.4. Des dynamiques de stabilisation différentes par périodes

IV. Quelle place pour ces agents dans la file d’attente vers l’emploi stable ?

Conclusion

Introduction

Depuis la fin des années 1980, les changements organisationnels et la diffusion de nouveaux outils de gestion ont contribué à redessiner la structure de l’emploi sur le marché du travail. L’existence de nouvelles formes de mobilisation du travail telles que le recours à l’emploi temporaire, l’accroissement du temps partiel, ou le développement de la sous-traitance encouragent à tenir compte d’une fragmentation grandissante des trajectoires d’emploi et de mobilités externes croissantes sur le marché du travail (Amossé, 2002).

Dans la fonction publique, cette fragmentation des parcours professionnels s’accompagne d’évolutions dans les pratiques de gestion de la main-d’œuvre du secteur (cf. chapitre 2) qui fragilise le recours aux fonctionnaires au profit de formes d’emplois hors statut : entre 1998 et 2014, la part des fonctionnaires a diminué de 11%, compensée par la hausse de 11% de la part des non-titulaires de la fonction publique d’État (Peyrin 2017). Si le nombre d’agents titulaires de la fonction publique reste encore supérieur au nombre de non-titulaires, la gestion de la main-d’œuvre ainsi que l’évolution des réglementations juridiques favorisant le recours à ces statuts d’emploi, davantage encore depuis la révision générale des politiques publiques de 2007, invitent à s’interroger sur le devenir de ces agents. Dans la continuité du chapitre précédent, les non-titulaires ne seront pas étudiés dans leur ensemble, mais de façon restreinte aux agents en emploi temporaire. Ainsi, les agents en CDI sont de nouveau dans ce chapitre, dissociés de ceux en contrat à durée limitée.

Les travaux existants dans la littérature sur le secteur privé montrent que les agents en emploi temporaire subissent davantage la récurrence d’emploi instable que ceux en CDI (Amossé et al., 2012), que les mobilités fréquentes vers l’emploi temporaire ou vers le chômage sont davantage vécues par des profils particuliers, souvent jeunes, peu diplômés, étrangers (Duhautois et al., 2012 ; Roger, Zamora, 2011 ; Beaud, Kerivel, 2004), ou que ces contrats peuvent servir comme une période d’essai en vue de la stabilisation (Ben Halima, Lesueur, 2007 ; Givord, 2005). Les travaux sur la fonction publique sont en revanche plus rares sur ce sujet et vont plutôt dans le sens d’un effet tremplin vers la titularisation de l’agent lorsque le contrat dépasse les six mois (Di Paola, Moullet, 2003) ou ceux exerçant déjà dans le même établissement (Ba et al., 2017).

Si nous savons que les mobilités sont relativement peu nombreuses, elles existent : en 2018, 16% des agents en emploi temporaire ont connu une mobilité vers un autre emploi (stable

ou non) deux ans et demi après, et 74% ont une situation d’emploi inchangée¹²⁶. L’intérêt de ce chapitre est de comprendre pour quels agents le contrat temporaire est un port d’entrée vers l’emploi stable. Qu’est-ce qui caractérise ces agents ? Où s’intègrent-ils et sous quel statut d’emploi ? Est-ce qu’ils se différencient des profils d’agents qui cumulent les périodes d’emploi temporaire ?

Un premier argument d’accès à la stabilisation repose sur la différenciation de l’offre de stabilisation et de son cadre juridique : la stabilisation peut se faire au sein de la fonction publique par le biais de la réussite au concours ou la proposition de contrat à durée indéterminée de droit public. La stabilisation peut aussi avoir lieu dans le secteur privé, pour les agents ayant l’opportunité de décrocher un contrat à durée indéterminée de droit privé dans ce secteur. Ces recrutements vers l’emploi stable, qu’ils soient par voie de concours ou non, ne sont pas sans lien avec les profils d’agents qui candidatent. Un second argument d’accès à l’emploi stable consiste à analyser les caractéristiques sociodémographiques des agents qui se stabilisent dans la fonction publique et dans le privé, en tenant compte de la composition de la main-d’œuvre des secteurs respectifs. Ce sont ces deux principaux arguments que nous développerons dans ce chapitre en nous appuyant sur l’enquête Emploi de 2004 à 2018.

La première partie sera l’occasion de positionner cette recherche dans la littérature et de l’analyser sous l’angle des mobilités vers la stabilisation des agents en emploi temporaire de la fonction publique à partir d’une double approche : la théorie de la file d’attente développée par Thurow (1975) et l’approche segmentationniste de Doeringer et Piore (1971). La seconde partie présentera l’enquête mobilisée, l’échantillon retenu et la méthode utilisée (des modèles logit). Enfin, dans la troisième partie, nous présenterons et discuterons les résultats de ce chapitre.

¹²⁶ 10% ont vécu une mobilité vers le chômage.

I. Ports d’entrée vers la stabilisation : une revue de littérature

Un ensemble de travaux, dont les résultats divergent, ont décrit les transitions professionnelles des agents en contrat temporaire dans le privé. Si pour certains auteurs, être en emploi temporaire favorise l'accès à un emploi régulier (Auray, Lepage-Saucier, 2021 ; Fontaine, Malherbet, 2016 ; Booth et al., 2002), pour d'autres le passage par un emploi intérimaire implique un effet négatif sur la stabilisation (Autor, Houseman, 2007 ; Güell, Petrongolo, 2007). D'autres travaux montrent que la récurrence d'emplois temporaires peut à court terme permettre une embauche en contrat à durée indéterminée (CDI), mais qu'elle est un facteur de précarisation à plus long terme (Gagliarducci, 2005), réaliser des heures supplémentaires pour les agents en contrat temporaire n'implique pas forcément une probabilité plus élevée de se stabiliser (Givord, Wilner, 2015), l'effet tremplin des contrats temporaires bénéficierait davantage aux jeunes plus qualifiés (Cahuc et al., 2013, Blasco et Givord, 2010) tandis que les jeunes moins qualifiés tomberaient plutôt dans les rouages d'une trappe à précarité (Beffy et al., 2008), enfin l'effet marchepied des contrats à durée déterminée s'est affaibli au cours du temps (Couprie, Joutard, 2017).

Dans la fonction publique, peu de travaux existent sur la mobilité professionnelle de ces agents en contrat. Une des raisons possibles de cette absence est que les contrats de la fonction publique ont juridiquement une durée un peu plus longue que ceux du privé (ils peuvent aller jusqu'à trois ans contre deux dans le secteur concurrentiel). Ceci peut contribuer à limiter l'analyse dans les données par la perte des individus sortant de l'échantillon par exemple.

Nous proposons dans cette section de revenir sur les critères permettant la stabilisation des agents temporaires dans le public ou le privé (1.1), lesquels nous permettront de poser plusieurs hypothèses sur les profils d'agents qui se stabilisent (1.2).

1.1. Quels ports d’entrée pour accéder à la stabilisation ?

Dans le chapitre 6, nous mobilisons la littérature sur la théorie de la segmentation du marché du travail développée par Doeringer et Piore en 1971, à la fonction publique. Nous avons mis en évidence l'existence de marchés internes de la fonction publique – composés principalement de fonctionnaires et d'agents en contrat à durée indéterminée de droit public –, et d'un volant d'emplois du marché secondaire – composés plutôt d'agents en emploi temporaire – qui se distinguent par des caractéristiques sociodémographiques spécifiques à leur versant.

Toutefois, l'accès à ces marchés internes n'est pas hermétique puisque chaque année un certain nombre d'agents parvient à être titularisé ou cédés. En effet, Piore (1978) montre qu'il existe des ports d'entrée vers les différents marchés internes qui permettent aux agents en contrat temporaire (voir encadré 7.1) d'acquérir une stabilité dans leur emploi, celle-ci pouvant avoir lieu dans la fonction publique ou alors dans le secteur privé. Le processus de stabilisation se heurte néanmoins aux spécificités du recrutement dans ces deux secteurs.

Encadré 7.1 – Rappel de la définition des contrats temporaires de la fonction publique

Les agents en contrat temporaire sont embauchés par définition en contrat à durée limitée dans le temps. Les employeurs peuvent avoir recours à ces agents pour une durée plus ou moins longue relativement aux besoins de l'établissement. Cet argument des besoins est de fait, étroitement lié au choix du type de contrat proposé lors du recrutement. Il peut s'agir d'agents recrutés en contrat à durée déterminée dans le cadre d'un remplacement d'agent ou d'un poste vacant, il peut aussi s'agir de vacataires ou d'intérimaires embauchés pour réaliser une tâche bien définie. Il peut enfin s'agir d'agents recrutés pour un stage, un apprentissage, un service civique, un internat, ou dans le cadre d'un contrat aidé, dont les durées du contrat sont relatives à la période d'apprentissage, aux besoins de l'établissement et non régi par le droit public. Ces contrats peuvent être conclus pour quelques heures ou pour plusieurs années. Juridiquement, le contrat à durée déterminée de droit public propose la durée de travail la plus longue, mais ne peut excéder les six années¹²⁷. Dans une volonté de stabilisation, ces agents travaillant dans la fonction publique peuvent intégrer celle-ci en emploi stable, mais ils peuvent aussi s'insérer dans le secteur privé.

La transition de l'agent en contrat temporaire de la fonction publique vers un emploi stable peut d'abord s'effectuer dans le cadre d'une stabilisation en contrat à durée indéterminée de droit privé. Dès lors que l'agent était en contrat temporaire du public, cela suppose qu'il n'exerçait pas son activité professionnelle dans l'établissement privé qui lui propose un contrat stable. Il devra alors candidater aux postes proposés en contrat stable par les entreprises par le biais du CV et de l'entretien. À l'inverse, lorsque la transition s'effectue dans le même secteur, c'est-à-dire la fonction publique, il est possible que l'agent ait pu accéder à cette stabilisation par le biais de trois voies différentes :

- La première voie est celle du concours par le tour extérieur : pour parvenir à se stabiliser, l'agent doit réussir les épreuves écrite et orale du concours. Dans la fonction publique d'État et la fonction publique hospitalière, l'obtention d'un concours assure un recrutement sur un poste de fonctionnaire, or ce n'est pas le cas pour les concours de la fonction publique territoriale : une fois le concours obtenu, celui-ci est valable quatre

¹²⁷ Au bout de 6 ans en CDD, l'employeur a dorénavant l'obligation de proposer un CDI à l'agent. Dans les faits, ce n'est pas toujours le cas et des contournements peuvent s'appliquer (notamment si l'agent change de poste).

ans¹²⁸ et les agents doivent postuler à différents postes ouverts au recrutement. À l’issue des épreuves, les individus sont classés en fonction de leur réussite au concours. Le passage d’un concours dans la fonction publique territoriale agit comme un double processus de sélection puisqu’il nécessite l’obtention du concours, mais aussi, d’être retenu lors d’un entretien pour un poste ouvert au concours.

- La seconde voie est le concours interne : lorsque l’agent est déjà employé en contrat temporaire dans la fonction publique, il peut alors bénéficier du concours interne. Ce concours interne nécessite d’avoir acquis un certain nombre d’années d’expérience dans le poste pour pouvoir y concourir (entre 1 et 5 ans en moyenne).
- La dernière voie de stabilisation est celle du contrat à durée indéterminée de droit public. À l’issue de 6 années d’emploi en tant que contractuel, l’employeur public se doit de proposer un CDI à son agent. Si l’agent démissionne de son administration pour en changer, l’employeur peut aussi lui proposer un recrutement directement en CDI selon certaines conditions¹²⁹.

Ces différents processus de stabilisation sont accessibles aux agents sous condition de règles établies. D’abord celle de l’ancienneté évoquée pour les concours internes et le CDI de droit public¹³⁰, ensuite celle du niveau de diplôme : dans les concours de la fonction publique, une sélection directe s’applique puisqu’un niveau de diplôme minimum est attendu lors du passage des concours. Pour passer le concours externe, ce diplôme varie d’un concours à l’autre et de la catégorie hiérarchique visée. Par exemple, le diplôme minimum requis pour les agents concourant au concours de catégorie C est celui du diplôme du brevet (anciennement le brevet des collèges), il est possible parfois qu’aucun diplôme ne soit requis, pour les catégories B, le candidat doit détenir au minimum un bac +2, et enfin pour les catégories A, les agents peuvent candidater à certains concours avec un bac +3. L’exigence du niveau de diplôme est également requise pour les concours internes à l’exception de certaines situations. Prenons un exemple simple : pour le concours de conseiller principal d’éducation (CPE), dans le cas du concours externe et interne, un niveau bac+ 3 est requis. Certains agents sont cependant exemptés s’ils

¹²⁸ Déterminé par le décret du 18 octobre 2016.

¹²⁹ Ces conditions peuvent différer d’une fonction publique à l’autre, mais globalement, il en existe trois principales : il ne doit pas exister de corps ou de cadre d’emploi de fonctionnaire, l’agent détient des compétences spécifiques, ou l’emploi et à temps incomplet ou non complet inférieur à 24h30 hebdomadaire dans la FPE et 17h30 dans le FPH et FPT (cf. chapitre 3).

¹³⁰ Le troisième concours que nous n’avons pas évoqué ici a également des conditions d’ancienneté, mais est en fait rarement emprunté par des contrats temporaires puisqu’il s’agit d’un concours passerelle de salarié expérimenté du privé souhaitant intégrer la fonction publique.

sont ou ont été fonctionnaires de catégorie A dans le corps des enseignants ou personnel d’éducation, s’ils sont ou ont été personnels enseignants de catégorie A, s’il s’agit d’un agent parent d’au moins 3 enfants, ou enfin, si l’agent est un sportif de haut niveau¹³¹. Enfin une dernière condition importante à respecter est celle de la nationalité. L’accès au concours n’est pas possible pour les individus non ressortissants européens, voire même pour certains corps, la nationalité française est requise. Par conséquent la seule façon de se stabiliser dans la fonction publique est le CDI pour ces agents.

Le cadre juridique, spécifique à la fonction publique, pourrait impliquer des différences de stabilisation des agents, que ce soit en termes d’ancienneté, de niveau de diplômes, de nationalité ou d’âge (qui était une condition pour passer le concours, supprimée à partir de 2009) relativement aux secteurs de la fonction publique et du secteur privé.

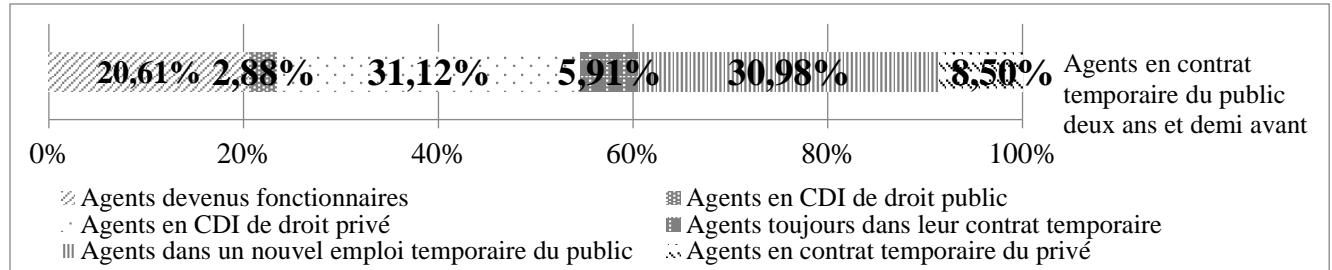
1.2. Quelles hypothèses sur les agents en emploi temporaire qui se stabilisent ?

Si l’on s’en tient effectivement à l’argument des profils d’agents en emploi temporaire développé dans le chapitre précédent de la thèse, mais aussi plus largement aux études sur les formes particulières d’emploi dans le privé (Amira, de Stephano, 2005 ; Givord, 2005), on peut faire une première hypothèse qu’en raison de leurs caractéristiques sociodémographiques relativement défavorables ces agents ne bénéficieraient pas de ports d’entrée vers les marchés internes : ils sont jeunes et ont donc peu d’ancienneté dans l’emploi, sont plus souvent peu diplômés, et de nationalité étrangère (cf. chapitre 6).

Pourtant le graphique 7.1 suivant indique qu’en 2018, 23,49 % de ces agents initialement en emploi temporaire de la fonction publique parviennent à se stabiliser dans ce même secteur et 31,12% dans le secteur privé deux ans et demi après. Ils sont aussi plus de 39,48% à être de nouveau employés en contrat temporaire dans le public ou dans le privé.

¹³¹ Ces informations sont disponibles sur le site : education.gouv.fr.

Graphique 7.1 – Type de contrat des agents en emploi temporaire de la fonction publique deux ans et demi après



Lecture : Parmi les agents en contrat temporaire de la fonction publique, 5,91% d’entre eux sont toujours dans le même contrat deux ans et demi après et 30,98% sont dans un nouvel emploi temporaire du public.

Champs : Actif occupé deux années et demie d’observation après. (N=694)

Source : enquête Emploi en continu 2018, Insee, données non pondérées.

Dès lors que l’on mobilise la théorie de la file d’attente de Thurow (1975), on peut penser qu’il existerait une file d’attente constituée relativement aux caractéristiques sociodémographiques des agents et qui permet aux agents les mieux placés dans la file d’attente vers leur marché interne, de se stabiliser. Par conséquent, si les profils d’agents en emploi temporaire se ressemblent en moyenne, on peut faire une seconde hypothèse que parmi les profils d’agents en emploi temporaire de la fonction publique, ce sont les agents aux caractéristiques les plus favorables à l’emploi qui seraient en haut de la file d’attente et se stabiliseraient. À l’inverse les agents aux caractéristiques les plus défavorables à l’emploi resteraient dans des formes particulières d’emploi.

Les arguments d’ordre juridique évoqués précédemment conduisent à appuyer cette seconde hypothèse. Puisque dans la fonction publique, l’expérience dans l’emploi est une condition juridique nécessaire dans l’accès à un emploi stable, notamment pour le concours interne et le passage du CDD vers un CDI. On peut alors supposer que les agents en haut de la file d’attente sur les marchés internes de la fonction publique ont une ancienneté importante dans leur emploi. Toutefois, l’ancienneté dans un contrat temporaire de la fonction publique n’est pas une condition pour se stabiliser dans le secteur privé et pourrait potentiellement pénaliser les agents souhaitant l’intégrer. En effet, les codes, les coutumes, et même certaines professions de la fonction publique diffèrent de ceux de la sphère privée (de Singly, Thélot, 1988), par conséquent, l’ancienneté significative dans un emploi public n’a pas forcément vocation à augmenter les chances de stabilisation dans le privé. Pour le critère de nationalité, on émet l’hypothèse que les agents de nationalité française ou ressortissant européen se situent en haut de la file d’attente vers les marchés internes de la fonction publique. De même, la relation entre l’âge et le diplôme étant positive, on suppose que plus celui-ci augmente, plus les chances d’être en haut de la file d’attente sont importantes. Il faut néanmoins prendre garde à

distinguer le secteur (public ou privé) dans lequel l’agent s’insère. Les secteurs publics et privés ne reposent pas sur des critères de recrutement similaires notamment du point de vue du niveau de diplômes où les agents de la fonction publique sont majoritairement surdiplômés (Kopel, 2005) et plus diplômés que les salariés du privé.

II. Données et méthode

Après avoir présenté la base de données utilisée (l’enquête Emploi) sous forme longitudinale et les limites rencontrées par celle-ci (2.1), nous proposons de réaliser un premier cadrage statistique de l’échantillon retenu à partir duquel nous supposons qu’il existe des différences dans les profils des agents qui se stabilisent (2.2).

2.1. Choix de la base de données

Il existe plusieurs bases de données permettant de rendre compte des transitions des agents sur le marché du travail. Néanmoins ces bases de données ne regroupent que très peu souvent les agents du public et du privé sur du longitudinal, à l’exception de deux : le panel Tous Salariés (Insee) et l’enquête Emploi (Insee). Il est vrai que ce premier est séduisant puisqu’il permet de suivre les individus depuis 1976. Cependant, le panel Tous Salariés se heurte à une première limite : il ne permet pas de faire la distinction entre les contrats à durée déterminée et les contrats à durée indéterminée, regroupés sous la catégorie « non titulaire ». La seconde limite se trouve dans l’échantillon couvert par l’enquête, cette base de données ne recense pas les statuts d’emploi des trois fonctions publiques, mais uniquement de la fonction publique d’État. Cette seconde difficulté est particulièrement problématique en raison du champ que nous envisageons d’analyser (les contrats temporaires du public qui s’intègrent vers un emploi stable dans le public ou dans le privé). Pour ces deux raisons, nous avons privilégié l’utilisation de l’enquête Emploi. Celle-ci connaît également trois principales limites. Si elle fait la distinction entre les statuts d’emploi, l’enquête Emploi recense des données déclaratives, contrairement au panel alimenté par des données administratives, il est ainsi possible que certaines erreurs de déclaration soient présentes (notamment entre CDI et fonctionnaire). La seconde limite est la courte période de suivi des individus (maximum 2 ans et demi), mais qui permet tout de même de rendre compte de l’insertion des contrats de plus courte durée¹³². Enfin la dernière limite est le nombre d’observations par an qui peut être faible en raison des mobilités

¹³² En 2016, 80% des agents recrutés le sont sous une forme d’emploi contractuelle. Parmi ces agents, trois quarts sont des contrats de moins d’un an. (Rapport annuel sur l’État de la fonction publique 2018, 2019).

vers un emploi stable qui ne sont pas majoritaires. Pour contourner cette limite, nous décidons de regrouper nos agents de 2004 à 2018. Cette enquête présente quelques limites, toutefois, elle recense les agents présents dans les trois fonctions publiques et permet de détailler leur type de contrat.

2.2. L'échantillon retenu

Afin de pouvoir étudier les transitions professionnelles de nos agents, nous décidons de restreindre notre échantillon d'enquête de 2004 à 2018. En effet, les enquêtes avant 2004 n'étant pas réalisées en continu ne permettent d'observer l'agent que sur 2 ans contre 2 ans et demi avec l'enquête Emploi en continu. Cette enquête interroge le même individu pendant 6 semestres consécutifs et indique sa situation professionnelle un an avant l'enquête.

Nous avons restreint notre échantillon aux agents en contrat temporaire qu'il est possible de suivre sur deux ans et demi : entre 2004 et 2018, 28 956 individus étaient en emploi temporaire dans le public ou le privé et observable sur 30 mois. Parmi ces individus, 8 916 agents étaient initialement en emploi temporaire dans la fonction publique et 20 040 salariés en emploi temporaire dans le secteur privé. Pour étudier la stabilisation des agents publics, nous tenons compte uniquement des agents initialement en emploi temporaire dans la fonction publique. Le tableau descriptif 7.1 suivant illustre la situation sociodémographique des agents mobiles vers un emploi stable du public et du privé et non mobiles vers un emploi stable.

Tableau 7.1 – Statistiques descriptives de l'échantillon (en %)

	Mobile vers un emploi stable du public pour les agents en contrat temporaire du public deux ans et demi avant	Mobile vers un emploi stable du privé pour les agents en contrat temporaire du public deux ans et demi avant
Caractéristiques individuelles		
Sexe		
Homme	41,94	66,72
Femme	58,06	33,28
Âge		
< 25 ans	3,11	9,04
25 – 35 ans	30,14	29,82
35 – 50 ans	39,19	34,63
> 50 ans	27,57	26,50
Nationalité		
Française	97,84	95,70
Ressortissant de l'U.E	0,99	1,90
Non-ressortissant de l'U.E	1,17	2,41

Diplôme			
Master	15,12	9,49	
Bac +3/+4	10,60	6,40	
Bac +2	12,91	13,86	
Baccalauréat	18,77	18,79	
Brevet des collèges	22,52	29,15	
Pas de diplôme	20,08	22,32	
Caractéristiques d’emploi			
Temps de travail			
Temps complet	29,82	37,48	
Temps partiel	70,18	62,52	
Ancienneté			
Moins d’un an d’ancienneté dans l’établissement	7,86	15,07	
Entre 1 et moins de 5 ans d’ancienneté	53,35	57,04	
Entre 5 et moins de 10 ans d’ancienneté	18,96	6,89	
Plus de 10 ans d’ancienneté dans l’établissement	19,83	11,01	
Situation professionnelle antérieure			
Indépendant dans l’emploi antérieur	0	0,04	
Salarisé du privé dans l’emploi antérieur	0,18	0,11	
Salarisé du public dans l’emploi antérieur	0,09	0,40	
Agent inactif antérieurement	99,73	99,45	
Caractéristiques temporelles			
Périodes			
Entre 2004 et avant 2009	34,59	28,03	
Entre 2009 et avant 2013	23,06	29,42	
Entre 2013 et 2018	42,34	42,54	
Nombre d’observations, dont :			
Mobile vers un emploi stable du secteur Nj	8 916	8 916	
	2 220	2 743	

Champ : Agent temporaire de la fonction publique deux années et demie d’observations après.

Source : enquête Emploi en continu 2004 –, 2018, Insee, données non pondérées.

Parmi ces 8 916 agents, 4 963 sont parvenus à se stabiliser dans la fonction publique ou dans le secteur privé. L’enjeu est de déterminer le profil des agents qui parviennent à se stabiliser dans la fonction publique ou dans le secteur privé. Si tous sont initialement en contrat temporaire dans la fonction publique, on constate que parmi ceux-ci 2 743 agents se sont stabilisés dans un emploi stable de la fonction publique et 2 220 agents à s’intégrer en contrat stable dans le privé.

Les premières statistiques mettent en évidence des différences entre les deux situations de stabilisation : les femmes françaises plus âgées, très diplômées, avec quelques années d’ancienneté s’intégreraient davantage dans la fonction publique, alors que les hommes français d’âge moyen, et moyennement diplômé avec quelques années d’expérience dans leur établissement intégreraient plutôt le privé. Les statistiques descriptives montrent également que ces mobilités se seraient accrues ces dernières années. Cependant, pour être convaincu de ces résultats, il faut effectivement analyser la relation de dépendance entre ces caractéristiques individuelles, d’emploi et temporelle et la probabilité d’être mobile vers un emploi stable de la fonction publique ou du secteur privé.

2.3. La méthode

La sélection est un risque auquel nous sommes confrontés dans ce chapitre. Toutefois, nous montrerons qu’aucune variable ne permet d’identifier de potentiel biais (2.3.1). Partant de ce constat, nous présentons le modèle économétrique (logistiques) qui permet d’estimer la probabilité de se stabiliser dans la fonction publique ou de se stabiliser dans le privé (2.3.2). Nous précisons enfin que les résultats de ces estimations seront présentés en rapport de chances (2.3.3).

2.3.1. *L’effet de sélection*

Étudier les agents en contrat temporaire dans la fonction publique pose un problème préalable de sélection : en effet on peut considérer que les agents qui sont en contrat temporaire dans la fonction publique sont différents des agents étant en contrat temporaire dans le privé. Cette sélection est écartée dès lors qu’on retire de l’échantillon les agents en contrat temporaire dans le privé. Néanmoins, un second effet de sélection persiste : celui d’être mobile vers le public ou vers le privé implique un biais d’autosélection. En effet, il existe une littérature abondante montrant le clivage entre les agents travaillant dans la fonction publique et les agents venant du secteur privé : en termes de pratiques d’achat (de Singly, Thélot, 1988), de rapport au travail (Baudelot et al., 2003), de morphologie sociale des salariés (Hugrée et al., 2015), de la conciliation entre vie privée et vie professionnelle (Meda et al., 2004), ou encore de salaires (Bradley et al., 2016). Ces transitions vers l’un ou l’autre secteur s’appuient sur un ensemble de caractéristiques observables et inobservables. Nous avons testé plusieurs variables de l’enquête Emploi qui auraient pu agir comme variable corrigent cette autosélection : la catégorie socioprofessionnelle des parents, la situation familiale de l’agent, son nombre d’enfants, la taille de l’établissement employeur et l’établissement employeur antérieur de l’agent. La variable d’exclusion doit influencer le choix d’être mobile dans une fonction publique plutôt que dans le privé, mais ne doit *a priori* pas avoir d’effet sur le fait de se stabiliser ou non. Aucune des variables présentées ne permet d’opérer comme variable d’exclusion. Bien que nous sommes conscients qu’il existe un biais de sélection entre les agents qui intègrent le public et ceux qui intègrent le privé, nous manquons de variables permettant de caractériser précisément ce biais.

2.3.2. *Le modèle d'estimation*

Nous réalisons une estimation par maximum de vraisemblance du modèle Logit. L'équation (7.1) suivante modélise la probabilité qu'un agent en contrat temporaire du public se stabilise dans un des deux secteurs Nj (soit dans la fonction publique, soit dans le secteur privé). L'équation s'écrit de la façon suivante :

$$\forall i \quad P(Y_{ij}=1) = p_{ij} = \frac{1}{1+e^{-X_i}} = F_x(X_i) \text{ avec } X_i = C + \alpha W_i + \beta Z_i + \gamma T_i \quad (7.1)$$

où la fonction de transfert est une fonction de répartition de la loi logistique de paramètres $\mu = 0$ et $\lambda = 1$, $N_j \in \{1,2\}$ correspondant respectivement aux agents mobiles vers la fonction publique et vers le secteur privé. Y_{ij} correspond à la probabilité que l'individu i en contrat temporaire deux ans et demi auparavant, soit mobile vers un emploi stable du secteur N_j . Y_{ij} prendra la valeur 1 lorsque cet agent est effectivement stabilisé, et 0 dans le cas l'agent ne se stabilise pas dans le secteur N_j (soit immobile dans son contrat temporaire, soit mobile vers un autre emploi temporaire). X_i est un ensemble de vecteurs composé de W_i , un vecteur comprenant des variables individuelles, c'est-à-dire l'âge, le sexe, la nationalité et le niveau de diplôme, Z_i , un vecteur composé de variables d'emploi telles que le temps de travail, le nombre d'années d'expérience dans le poste, ainsi que le type d'employeur de l'agent dans son poste antérieur et T_i un vecteur composé de variables donnant des périodes temporelles (entre 2004 et avant 2009, entre 2009 et avant 2013, entre 2013 et 2018). C est la constante.

2.3.3. *Grille de lecture de l'estimation des paramètres en rapport de chances*

La lecture des paramètres des différentes variables se fait par rapport de chances r_{ij} et s'écrit de la façon suivante :

$$r_{ij} = \frac{p_{ij}}{1-p_{ij}} = e^{X_i} \text{ avec } X_i = C + \alpha W_i + \beta Z_i + \gamma T_i \quad (2)$$

Ce rapport de chance peut alors s'exprimer tel que :

$$\begin{aligned} r_{ij} &= e^{C+\alpha W_i+\beta Z_i+\gamma T_i} = \\ &e^C e^{\alpha_1 W_{i,1} + \alpha_2 W_{i,2} + \dots + \alpha_k W_{i,k}} e^{\beta_1 Z_{i,1} + \beta_2 Z_{i,2} + \dots + \beta_k Z_{i,k}} e^{\gamma_1 T_{i,1} + \gamma_2 T_{i,2} + \dots + \gamma_k T_{i,k}} \\ &= e^C e^{\alpha_1 W_{i,1}} e^{\alpha_2 W_{i,2}} \dots e^{\alpha_k W_{i,k}} e^{\beta_1 Z_{i,1}} e^{\beta_2 Z_{i,2}} \dots e^{\beta_k Z_{i,k}} e^{\gamma_1 T_{i,1}} e^{\gamma_2 T_{i,2}} \dots e^{\gamma_k T_{i,k}} \end{aligned} \quad (3)$$

Pour lire chacun des coefficients, il est nécessaire d'en faire l'exponentielle et de le lire systématiquement relativement à sa référence pour toutes choses égales par ailleurs. Dans nos

deux modèles, la situation de référence est la suivante : un homme de 35 à 50 ans, de nationalité française, étant diplômé du baccalauréat, travaillant à temps complet, ayant entre 5 et 10 ans d’ancienneté dans son emploi temporaire du public, ayant eu une expérience de salarié dans le privé antérieurement à ce contrat et dont la période de référence est de 2003 à avant 2009. Par exemple : pour toutes autres choses égales, être une femme multiplie (ou divise) les chances par X de se stabiliser dans la fonction publique par rapport à un homme.

III. Qui est mobile vers un emploi stable ?

Les hypothèses que nous avons présentées dans la première partie de ce travail et qui consistaient à dire que les agents les mieux placés dans la file d’attente ont les caractéristiques sociodémographiques les plus favorables, vont être testées grâce à ces modèles logit. Nous regardons l’effet de l’expérience et du temps de travail (3.1) sur la probabilité de se stabiliser dans la fonction publique ou dans le secteur privé de même que l’effet du diplôme (3.2), du genre, de l’âge et de la nationalité (3.3), ainsi que de la période étudiée (3.4). Les résultats de ces estimations sont présentés dans le tableau 7.2.

Tableau 7.2 – Logit de la probabilité des agents en contrat temporaire du public d’avoir connu une mobilité vers un emploi stable public (modèle 1) ou privé (modèle 2) deux années et demie d’observations après

	Mobile vers un emploi stable du public pour les agents en contrat temporaire du public deux ans et demi avant		Mobile vers un emploi stable du privé pour les agents en contrat temporaire du public deux ans et demi avant	
	Coeff.	Rapport de chances	Coeff.	Rapport de chances
Constante	– 2,58***	–	– 1,05***	–
Caractéristiques individuelles				
<i>Référence : Homme</i>				
Femme	0,25***	1,29	– 1,21***	0,30
<i>Référence : 35 – 50 ans</i>				
< 25 ans	– 1,56***	0,21	– 0,40***	0,67
25 – 35 ans	– 0,27***	0,76	– 0,06	0,94
> 50 ans	0,05	1,06	0,12*	1,13
<i>Référence : Française</i>				
Ressortissant de l’U.E	– 0,77***	0,46	0,43**	1,54
Non-ressortissant de l’U.E	– 1,07***	0,34	– 0,02	0,98
<i>Référence : Baccalauréat</i>				
Master	0,13	1,14	– 0,47***	0,62
Bac +3/+4	0,23**	1,26	– 0,37***	0,69
Bac +2	0,06	1,06	0,28***	1,32
Brevet des collèges	– 0,09	0,91	0,27***	1,31
Pas de diplôme	– 0,13	0,88	0,08	1,08
Caractéristiques d’emploi				

<i>Référence : Temps complet</i>				
Temps partiel	– 0,48***	0,62	0,03	1,03
<i>Référence : Entre 5 et moins de 10 ans d’ancienneté</i>				
Moins d’un an d’ancienneté dans l’établissement	– 0,27**	0,77	0,81***	2,24
Entre 1 et moins de 5 ans d’ancienneté	– 0,05	0,95	0,05	1,05
Plus de 10 ans d’ancienneté dans l’établissement	0,36***	1,43	– 0,35***	0,71
<i>Référence : Salarié du privé dans l’emploi antérieur</i>				
Indépendant dans l’emploi antérieur	– 8,68	0,00	0,64	1,90
Salarié du public dans l’emploi antérieur	0,88	2,42	– 1,25*	0,29
Agent inactif antérieurement	1,95***	7,05	0,68*	1,98
Caractéristiques temporelles				
<i>Référence : Entre 2004 et avant 2009</i>				
Entre 2009 et avant 2013	– 0,44***	0,64	0,12*	1,13
Entre 2013 et 2018	– 0,27***	0,76	0,03	1,03
Nombre d’observations, dont :				
Mobile vers un emploi stable du secteur Nj	8 916 2 220			8 916 2 743

Champ : Agent temporaire de la fonction publique deux années et demie d’observation après.

Note : ***, significativité à 1%, **, significativité à 5%, *, significativité à 10%.

Source : enquête Emploi en continu 2004-2018, Insee, données non pondérées.

3.1. L’expérience dans la fonction publique : facteur d’accès aux marchés internes, mais pas pour tous

L’expérience dans la fonction publique peut être vue à la fois comme l’ancienneté dans l’emploi (3.1.1), mais aussi comme la récurrence dans les emplois de plus courte durée (3.1.2). Celle-ci apparaît contribuer à la stabilisation de façon différente selon le secteur intégré par l’agent.

3.1.1. L’ancienneté dans un CDD de la fonction publique agit positivement sur la stabilisation dans ce même secteur

Une ancienneté importante dans un emploi de la fonction publique en CDD semble agir défavorablement sur l’insertion en emploi stable dans le secteur privé. En effet, avoir une ancienneté de moins d’un an dans l’emploi temporaire du public, multiplie les chances par plus de deux (2,24) de décrocher un CDI dans le privé par rapport à un agent ayant entre 5 et moins de 10 ans d’ancienneté (colonne 4 du tableau 7.2). À l’inverse, dès lors que cette ancienneté est de plus de 10 ans, les chances pour cet agent de se stabiliser sont divisées par environ 1,4¹³³ par rapport à un agent ayant une ancienneté entre 5 et moins de 10 ans. Ce résultat s’explique notamment par la différence dans les missions des deux secteurs : l’ancienneté élevée dans un emploi implique probablement une expertise qui peut être difficilement transposable dans le privé notamment parce que chacun des deux secteurs est exposé à des problématiques

¹³³ Soit $\frac{1}{0,71}$. L’équivalent serait de dire, que les chances pour cet agent de se stabiliser sont multipliées par 0,71.

différentes. Par exemple dans le privé, la réalisation d'un bénéfice est difficilement applicable à la fonction publique, ce qui d'évidence modifie les missions des agents et leur façon de les exécuter. En revanche, une faible expérience dans la fonction publique permet à l'agent de s'adapter rapidement à son nouvel environnement dans le secteur privé. Par ailleurs, l'employeur privé ne peut tester préalablement son agent dans le cas où celui-ci avait antérieurement un contrat dans la fonction publique.

Contrairement à ce que l'on observe pour le secteur privé, dans la fonction publique, une ancienneté importante dans le contrat temporaire augmente les chances de se stabiliser, soit par le biais d'un CDI, soit en obtenant un concours (colonne 2 du tableau 7.2). À l'inverse, une ancienneté de moins d'un an dans le contrat, divise les chances par environ 1,3 d'obtenir un emploi stable dans la fonction publique relativement à une ancienneté de 5 à moins de 10 ans. Ce résultat n'est pas étonnant pour plusieurs raisons : la première est que pour obtenir un contrat à durée indéterminée de droit public, il faut détenir une ancienneté dans le contrat à durée déterminée d'au moins 6 ans¹³⁴. Cette durée de 6 ans doit être effectuée dans le même poste et dans la même catégorie hiérarchique pour pouvoir cumuler l'ancienneté. Or, il arrive parfois que la catégorie hiérarchique de l'agent évolue, dans ce cas l'organisation n'est pas dans l'obligation de proposer un CDI à l'agent à l'issue de ces 6 années. Parallèlement, l'agent peut aussi proposer de passer un concours en interne dans le but d'être titularisé. Ce concours en interne nécessite d'abord une ancienneté dans l'emploi suffisante qui varie selon le concours. Il faut, par ailleurs que l'agent puisse s'y préparer avant de concourir, mais aussi qu'un poste soit mis au concours par l'organisation, ce qui peut également prendre un certain temps¹³⁵. Ici aussi l'ancienneté dans l'emploi temporaire de la fonction publique, joue d'une certaine façon le rôle d'une longue période d'essai.

3.1.2. Multiplier les expériences professionnelles dans la fonction publique handicape la stabilisation dans le secteur privé

Dans le secteur privé, les agents ayant déjà eu des expériences antérieures dans le public ont moins de chances de se stabiliser : en effet, les agents en contrat temporaire ont leurs chances divisées par plus de 3 de se stabiliser dans le privé deux ans et demi après dès lors que leur expérience antérieure était déjà dans la fonction publique par rapport à un agent ayant une expérience dans le privé. Ces faibles chances de stabilisation peuvent, de la même façon que

¹³⁴Cette cédisation automatique à l'issue des 6 ans est obligatoire depuis 2012 avec la loi Sauvadet.

¹³⁵ Notamment parce que la création d'un poste se fait par arrêté ministériel et se prévoit au moins un an avant.

pour l’effet de l’ancienneté, s’expliquer en lien avec les missions différentes qui ne favorisent pas la stabilisation dans le privé des agents ayant connu plusieurs expériences d’emploi dans la fonction publique. Par ailleurs, pour se stabiliser dans le secteur privé, il apparaît qu’être en situation d’inactivité antérieurement à son contrat permet d’augmenter les chances d’accéder à un emploi stable. On peut imaginer que cette situation d’inactivité est celle d’une sortie d’école et que l’emploi temporaire agit comme un facteur de volonté d’insertion sur le marché du travail (Daussin-Benichou, 2015).

Avoir eu une expérience dans la fonction publique n’est pas significativement différent d’avoir une expérience antérieure dans le privé. De plus en plus, la fonction publique recherche des agents ayant connu une expérience dans le privé dont le recrutement est rendu possible par les différentes voies de concours et par la possibilité d’offrir des CDI de droit public. On constate également qu’être inactif préalablement à un emploi temporaire est significatif. Ceci peut signifier que les agents acceptent un contrat temporaire dans l’attente de la réussite au concours. Comme le montre Aurélie Peyrin (2019), de jeunes adultes pourvoient des postes en contrats temporaires du public à l’issue de leur sortie d’étude afin de préparer les concours de la fonction publique. En moyenne ils ratent le concours la première fois, mais l’obtiennent l’année suivante.

L’expérience professionnelle et l’ancienneté dans l’emploi agissent alors de façon différenciée sur les possibilités de stabilisation d’un secteur à l’autre. Si dans la fonction publique, une ancienneté dans l’emploi temporaire du secteur est importante et qu’y avoir travaillé comme première expérience professionnelle compte, dans le secteur privé, avoir une ancienneté importante dans un emploi temporaire du public¹³⁶ peut présenter des limites dans la stabilisation.

Parmi les caractéristiques d’emploi, on peut voir que le temps de travail de l’agent n’a pas le même effet sur la probabilité de se stabiliser dans la fonction publique ou dans le secteur privé. Dans le secteur privé, être à temps partiel n’a pas d’effet significatif par rapport à un agent à temps complet sur la probabilité de se stabiliser. Néanmoins dans la fonction publique travailler à temps partiel pénalise l’accès à l’emploi stable : être à temps partiel divise par plus de 1,6 les chances d’un recrutement sur un emploi stable du public par rapport à un agent à temps complet. En effet, dans la fonction publique, la création d’un poste de fonctionnaire ayant un temps de travail inférieur à 35h hebdomadaires n’est pas possible. Lorsqu’un poste est créé

¹³⁶ À l’inverse, avoir une ancienneté importante dans son emploi temporaire du privé augmente les chances de se stabiliser dans le secteur (les statistiques sont présentées dans le tableau A.7.1).

à temps « incomplet » ou « non complet », il s’agit d’un poste de contractuel, ce qui explique que les agents à temps partiel aient moins de chances d’accéder aux marchés internes du public.

3.2. Le diplôme régule l’entrée dans la fonction publique

Le niveau de diplôme est aussi un facteur qui détermine l’adéquation de l’agent aux missions (Forgeot, Gautié, 1997). Dans le secteur privé, avoir un haut niveau de diplôme joue plutôt dans une moindre mesure sur le recrutement en emploi stable de l’agent puisque les agents détenant un bac + 2 ou le brevet des collèges auraient plus de chances de se stabiliser par rapport à un agents détenant le baccalauréat. A l’inverse, relativement à cette modalité de référence, les agents ayant un bac+5 ou un bac +3/+4 voient leurs chances d’obtenir un CDI diminuer. Dans la fonction publique, avoir un niveau de diplôme élevé multiplie les chances de se stabiliser dans la fonction publique. Celles-ci sont multipliées par près de 1,3 pour les agents diplômés d’un bac+3/+4 par rapport aux agents ayant le bac. Ce niveau de diplôme est en effet nécessaire lors du passage des concours internes ou externes, qui nécessitent pour les catégories A notamment, au moins un bac +3, et pouvant aller jusqu’au doctorat pour les enseignants-chercheurs par exemple. Les salariés du public sont plus diplômés que ceux du privé (Audier, 2000 ; de Singly, Thélot, 1988), mais cela est lié aux profils d’agents que les deux secteurs emploient : la fonction publique emploie davantage de cadres et de professions intermédiaires, alors que le secteur privé compte davantage d’ouvriers (Pouget, 2006).

Dès lors, il est possible de constater que les agents au niveau de qualification relativement moyen, du « Brevet » et « Bac+2 », ont significativement plus de chances de se stabiliser dans le privé (par rapport à des agents de niveau bac). À partir du niveau de qualification « Bac+3/+4 », ce sont les agents qui intègrent la fonction publique qui sont voient leur probabilité croître de se stabiliser (par rapport à des agents de niveau bac).

Il apparaît que le niveau de qualification est dans la fonction publique plus que dans le privé, un effet de filtre pour intégrer les marchés internes. Les agents souhaitant se stabiliser dans la fonction publique doivent avoir un niveau de diplôme plus élevé que les agents se stabilisant dans le privé, pour être classé en haut de la file d’attente vers les marchés internes.

3.3. L’importance des caractéristiques individuelles dans les sphères publiques et privées

Ces différences dans les profils de stabilisation dans la fonction publique et dans le privé peuvent aussi être le résultat d’une composition singulière des deux secteurs : selon le rapport annuel sur l’état de la fonction publique 2018, en 2015, 62% des agents de la fonction publique sont des femmes contre 44% dans le privé¹³⁷. Ainsi, il semblerait que les femmes aient plus tendance à rejoindre la fonction publique – notamment pour concilier davantage vie professionnelle et vie personnelle – alors que les hommes ont davantage tendance à rejoindre le secteur privé – offrant un meilleur salaire et des perspectives d’évolution de carrière plus rapide (de Singly, Thélot, 1988). En effet, c’est ici aussi le constat que nous faisons puisqu’être une femme multiplie les chances par près de 1,3 d’intégrer la fonction publique en emploi stable par rapport à un homme, alors que celles-ci sont divisées par plus de 3 pour trouver un emploi stable dans le privé.

Les moins de 25 ans en contrat temporaire dans le public ou dans le privé ont aussi moins de chances d’avoir une mobilité vers un emploi stable de ces deux secteurs deux ans et demi après par rapport aux agents ayant entre 35 et 50 ans. L’âge est un indice important dans le processus de recrutement d’un travailleur en emploi stable. Il est d’abord très lié à son expérience, mais aussi à son niveau de diplôme. Par exemple, dans le cas d’un agent de 18 ans qui souhaite intégrer la fonction publique, il est probable que celui-ci n’ait pas de diplôme suffisant pour passer les concours externes (sauf un concours de catégorie C), il n’a également pas suffisamment d’expérience pour prétendre au passage d’un concours interne qui requiert de l’ancienneté ou une proposition de cédéisation qui nécessite aussi une certaine expérience dans le poste. Dans le privé, l’âge de cet agent peut aussi être vu comme un frein à l’emploi en contrat stable : d’abord par le manque d’expérience, mais aussi parce que la jeunesse est souvent associée à une mobilité (Mainhagu et al., 2018). En effet, investir dans la formation est un coût pour l’employeur qu’il ne pourra rentabiliser si le jeune salarié quitte l’établissement (Sarfati, 2015).

Pour les agents de 25 à 35 ans, la stabilisation dans la fonction publique est plus difficile à atteindre que pour les agents plus âgés de 35-50 ans pour toutes autres choses égales. En effet, l’âge moyen d’obtention du concours recule et se situe de plus en plus vers la tranche d’âge 35-50 ans : à titre d’exemple, en 2018 l’âge moyen des professeurs de lycée professionnel est de 36,8 ans¹³⁸. De même l’ancienneté étant obligatoire pour la proposition de CDI ou le concours interne, l’âge moyen de stabilisation est donc plus élevé.

¹³⁷ Rapport annuel sur l’état de la fonction publique, 2018.

¹³⁸ Prouteau (2020), « La moyenne d’âge des nouveaux enseignants augmente dans l’enseignement scolaire public », Note d’informations, MENJ-DEEP.

Berger, Coudin et Michel (2016) montrent que les contractuels de la fonction publique d’État ont des chances plus élevées d’être mobiles à partir de 50 ans et vers un autre secteur. Ces mobilités seraient en partie des effets de cumul entre emploi et retraite impliquant que ces agents exercent à partir de 50 ans dans le secteur privé plutôt à temps partiel (Berger et al., 2016 ; Bommier et al., 2001). On peut faire ce constat avec nos résultats puisque les personnes de plus de 50 ans en contrat temporaire du public ont leurs chances multipliées par 1,13 d’être mobiles vers un emploi stable du privé deux ans et demi après par rapport aux 35-50 ans.

Concernant la nationalité, il en ressort que pour les agents en contrat temporaire du public, être ressortissant ou non de l’U.E ne facilite pas l’accès à un contrat stable du public. Ces chances sont en effet divisées par 2 pour les ressortissants européens et 3 pour les agents non ressortissants de l’U.E de se stabiliser dans la fonction publique par rapport aux français. En effet, les contrats stables concernent encore majoritairement des emplois statutaires nécessitant la nationalité française ou d’être ressortissant européen. Les agents étrangers sont alors contraints de pourvoir un emploi hors statut dans le public. De la même façon dans le privé, les travailleurs hors ressortissant européens sont défavorisés dans l’accès à l’emploi stable : la non-reconnaissance du diplôme étranger jouant un rôle important dans ces difficultés d’accès à la stabilisation. Par exemple, les jeunes d’Afrique Noire sont en moyenne souvent moins diplômés que les jeunes européens (Kamionka, Vu Ngoc, 2016).

Ces résultats mettent en évidence l’importance des différentes caractéristiques qui entrent en jeu dans le processus de stabilisation des agents dans la fonction publique ou dans le privé.

3.4. Des dynamiques de stabilisation différentes par périodes

La dernière distinction qu’il est important de mettre en évidence est la période pendant laquelle les agents se stabilisent ou non. On constate que dans la fonction publique, à partir de 2009 et jusqu’à la fin de la période d’enquête étudiée (2018), les estimations de probabilité de se stabiliser pour les deux périodes consécutives sont significatives et proches de 0. En effet, sur la période 2009-2013, les chances de se stabiliser ont diminué de 1,5 point par rapport à la période 2003-2009 (respectivement de 1,3 sur la période 2013-2018). Cette diminution pourrait être associée au non-remplacement des fonctionnaires partant en retraite et en parallèle à la baisse de la mise au concours des postes, depuis la révision générale des politiques publiques de 2007 (Alber, 2017). Dans le secteur privé, la période la plus propice aux mobilités vers un CDI se situe plutôt entre 2009 et avant 2013. Ce résultat pourrait correspondre à un déplacement

de la demande de stabilisation des agents du public vers le privé en raison de la baisse du nombre de postes mis au concours sur la même période dans la fonction publique.

IV. Quelle place pour ces agents dans la file d’attente vers l’emploi stable ?

L’accès aux marchés internes de la fonction publique et du secteur privé semble être différent relativement aux caractéristiques sociodémographiques des agents, mais aussi à la temporalité dans laquelle la stabilisation a lieu. À l’appui d’un tableau de score standardisé¹³⁹ (tableau A.7.2.2) construit à partir des estimations des modèles logit des profils types d’agents ont été identifiés pour déterminer leur place dans la file d’attente afin d’intégrer deux marchés internes bien distincts.

Pour la fonction publique, il semblerait que le profil type d’agents en emploi temporaire ayant le plus de chances d’intégrer le marché interne de la fonction publique soit une femme, d’âge compris entre 35 et 50 ans, de nationalité française, diplômée d’un bac+3/+4, travaillant à temps complet, d’ancienneté dans l’emploi de plus de 10 ans et n’ayant pas eu d’autres expériences professionnelles antérieurement à celle-ci ainsi que s’être stabilisée sur la période 2004-2009.

Le profil type des agents en contrat temporaire du public au sommet de la file d’attente vers les marchés internes du privé est plutôt un homme, de plus de 50 ans, possédant un bac +2, ayant moins d’un an d’ancienneté dans son contrat temporaire du public et étant inactif dans son emploi antérieur. Les agents ayant eu une expérience antérieure dans le privé sont également parmi les privilégiés dans la possibilité d’intégrer les marchés internes. La période la plus propice à la stabilisation sur les marchés internes du privé est plutôt entre 2009 et 2013.

Les différences importantes des profils de stabilisation des agents vers les marchés internes de la fonction publique et du secteur privé ainsi que la proximité de ces profils de stabilisation avec les agents déjà en poste sur les marchés internes nous encouragent à comprendre les vecteurs de ce phénomène : est-ce que certains profils se dirigent davantage vers la fonction publique ? Ou est-ce l’employeur public qui favorise le recrutement de certains profils ?

On peut en effet imaginer que ces deux arguments existent. Le premier argument serait de dire que les individus se dirigent vers l’un ou l’autre secteur pour différentes raisons : reproduction sociale (Thélot, 1983), orientation scolaire (Milewski, 2004), carrière, sécurité de l’emploi (Peyrin, 2019). Ces raisons sont propres à l’individu et contribuerait dans leur choix de secteur d’emploi.

¹³⁹ La méthode de scoring (Delsart, Vaneecloo, 2020) est présentée en annexe A.7.2.

Le second argument serait de dire qu’il est possible que les employeurs recrutent de manière intentionnée – ou non –, des agents ayant d’importantes similitudes avec ceux déjà employés dans l’organisation. Doeringer et Piore (1971) ont montré qu’une discrimination à l’entrée s’applique lors du recrutement puisque les travailleurs recommandés par les agents déjà présents sur les marchés internes (c’est-à-dire les agents stables) ont souvent des profils qui leur ressemblent. Dans le privé, cette homophilie est visible dans un grand nombre de secteurs d’activité, tels que la grande distribution, la banque, les sociétés de service en informatique (Monchatre, Salognon, 2012), et est favorisée par différents canaux de recrutement tels que les réseaux professionnels, la cooptation ou les réseaux d’anciens élèves (Larquier, Rieucau, 2014).

Dans la fonction publique, le recrutement est a priori neutre, pourtant chez les hauts cadres dirigeants de la fonction publique, cette homophilie existe (Marry et al., 2015). On pourrait imaginer que dans la fonction publique plus largement cette discrimination directe n’est dans un premier temps pas réalisée par le recruteur puisqu’au préalable elle dépend des règles établies (de nationalité, de niveau de diplôme voire d’ancienneté). Elle pourrait dans un second temps avoir lieu lors du passage des épreuves orales qui s’apparente à un entretien d’embauche, basé sur les compétences, mais aussi sur un ensemble de codes (vocabulaire, attitude, présentation) et caractéristiques (sexé, âge) qui vont déterminer le choix du candidat par les examinateurs (L’Horty, 2016).

Conclusion

Les travaux existants dans la littérature sur les transitions professionnelles des contrats temporaires du secteur privé ont montré un certain nombre de divergences : ils sont pour certains un port d’entrée vers l’emploi stable, alors que pour d’autres ils ne permettent pas de s’y insérer et débouchent plus souvent sur une succession d’emplois temporaires. Ce travail permet d’abord d’alimenter le débat sur le rôle des contrats temporaires dans la stabilisation des agents et plus particulièrement des agents temporaires de la fonction publique, peu étudié dans la littérature. Si la durée de leur contrat, dépendante du droit public, est singulière par rapport aux agents en CDD dans le privé puisque souvent plus longue, ces agents arrivent tout de même à se stabiliser. En revanche, le processus de stabilisation n’est pas le même dans le secteur privé et la fonction publique.

Dans la fonction publique, la stabilisation passe principalement par la possibilité de proposer la mise au concours de postes (concours que l’agent doit évidemment réussir pour se stabiliser). L’employeur public peut également proposer un CDI de droit public à l’agent. Dans le secteur privé, c’est ici aussi l’employeur qui décide de la proposition d’un CDI de droit privé. Mais ces mobilités vers les marchés internes ne sont pas pour tous et ne concernent pas les mêmes profils d’agents par secteur. La décision finale du profil recruté repose sur un ensemble de caractéristiques individuelles et professionnelles qui permettent de constituer une file d’attente vers les marchés internes de chaque secteur. Nous avons fait l’hypothèse que les agents en haut de la file d’attente pour intégrer les marchés internes disposent de caractéristiques particulières différentes des caractéristiques individuelles et d’emplois détenues le plus souvent par les agents en emploi temporaire (jeunes, de nationalité étrangère, peu qualifiés).

À travers l’analyse du modèle économétrique, nous avons pu confirmer l’hypothèse que les agents temporaires ont des caractéristiques différentes selon le secteur de stabilisation, et que celles-ci se distinguent du profil habituel des contrats temporaires (plutôt un profil possédant des caractéristiques individuelles défavorables à l’emploi). Les résultats ont montré que le contrat temporaire du public semble être un port d’entrée, mais pas pour tous les agents. Les agents qui obtiennent un emploi stable sans la fonction publique, sont plutôt des femmes, d’âge moyen, qualifiées, françaises, travaillant à temps plein, ayant une ancienneté importante dans un emploi temporaire antérieur de la fonction publique, et dans le privé, plutôt des hommes, d’âge moyen, moyennement qualifié, plutôt ressortissant de l’U.E, et ayant une ancienneté dans un emploi temporaire de la fonction publique très faible. Cette différence peut

s’expliquer, soit parce qu’il s’agit d’un choix des agents d’intégrer le secteur (autosélection), soit parce que l’employeur réalise des recrutements relativement homophiles. Pour autant, il n’est pas possible de conclure en utilisant une approche quantitative sur la prédominance d’un argument ou de l’autre.

Dans le prolongement de ce travail, il serait intéressant d’étudier plus précisément les trajectoires de ces agents initialement en emploi temporaire de la fonction publique en distinguant complètement les caractéristiques de l’agent – c’est-à-dire l’hétérogénéité inobservée –, et l’impact propre d’une expérience en emploi temporaire de la fonction publique, –c’est-à-dire la dépendance d’état –, par le biais d’un modèle logit polytomique dynamique avec hétérogénéité inobservée et dépendance d’état tel que préconisé par Pauline Givord et Lionel Wilner (2015).

Conclusion de la troisième partie

Dans cette dernière partie, nous nous sommes centrés sur la segmentation de l’offre de travail, nous donnant l’occasion de discuter du lien entre segmentation de l’offre et de la demande de travail. Faute de ne pouvoir différencier les organisations employeuses à partir de l’enquête emploi, c’est en distinguant les trois fonctions publiques que nous montrons une diversité de profils entre les agents composant les marchés internes et leur volant d’emplois du secondaire. Les seconds détiennent des caractéristiques sociodémographiques ayant usuellement de moins bonnes conditions de travail et d’emploi : ce sont principalement des jeunes, des femmes et non ressortissants de l’U.E. Ce résultat suggère que les employeurs publics participent à la dualisation de l’offre de travail.

Le deuxième défi de cette partie est de mettre en lumière les mobilités vers un emploi stable des agents en emploi temporaire. Elle permet d’abord de faire le point sur les différentes voies d’entrée vers l’emploi stable (statut de fonctionnaire, CDI de droit public et CDI de droit privé), peu renseigné dans la littérature. Ensuite, cette partie souligne deux points fondamentaux : à la fois, elle offre un premier constat sur la récurrence de ces parcours d’emplois temporaires mais aussi sur la difficulté que les agents concernés ont à s’insérer de façon pérenne dans la fonction publique, par rapport au secteur privé. Enfin, au vu des profils d’agents qui intègrent chacun des secteurs publics et privés, nous ouvrons la discussion sur l’hypothèse qu’il existerait une homophilie des recrutements ou des choix de recherche d’emploi au sein du public comme du privé.

CONCLUSION GENERALE

Quelle est la place et le rôle des non-titulaires dans la fonction publique ? Cette thèse a pour objectif d'alimenter la réflexion sur cette question en développant la recherche autour des marges de l'emploi dans la fonction publique. Rappelons-le, dans de nombreux pays européens, le service public est constitué d'une part élevée d'agents hors statut, part qui ne cesse de croître aussi en France depuis la dernière décennie (cf. chapitre 1). Dans cette conclusion, nous verrons d'abord que l'enjeu de cette thèse peut être résumé en trois principaux défis qui seront présentés en trois temps. Puis, nous proposerons les voies de développement envisagées dans la poursuite de ce travail.

L'action des pouvoirs publics comme réponse aux différents défis

1. Le premier défi de cette thèse est de cerner les marges de l'emploi dans la fonction publique à travers plusieurs périmètres d'analyse de ces marges. Le premier périmètre nous a conduits à nous focaliser sur *la catégorie statistique des non-titulaires et de son évolution sur quarante ans*. Nous avons montré à l'aide de la base de données du système d'information sur les agents des services publics (SIASP, 2010-2018) que la part des non-titulaires n'a cessé de croître ces dernières années. Elle atteint 36% en 2018 et serait potentiellement sous-évaluée. De façon complémentaire à l'appui de l'enquête Emploi 1982-2018, nous nous sommes focalisés sur un second périmètre à partir duquel nous explorons *les profils et les trajectoires des agents en emploi temporaire de la fonction publique*. La part de ces agents temporaires du public s'élève en 2018 à 17%, supérieure aux agents temporaires du privé (15%), qui font pourtant l'objet d'une littérature abondante quant à leur usage depuis les années 1990.

Si les non-titulaires à partir du SIASP et les contrats temporaires à partir de l'enquête Emploi sont difficilement comparables et illustrent le difficile recensement des statuts d'emploi, ces deux regards rendent aussi compte du déploiement des marges de l'emploi dans la fonction publique, et de la nécessité de mieux normer la comptabilisation des agents hors statut. Comptabiliser les non-titulaires de la fonction publique serait aussi l'occasion de réfléchir à une réelle politique de gestion de ces emplois.

2. Les stratégies de gestion de l'emploi non titulaire par les employeurs publics sont au cœur du second défi de la thèse. Par le croisement de méthodes quantitatives à l'appui des données SIASP et de méthodes qualitatives à travers l'exploitation d'entretiens semi-directifs, nous avons pu *étudier les modalités et les motifs de recours aux non-titulaires par les employeurs publics*.

D'abord la typologie réalisée sur les organisations publiques a permis de montrer qu'il existe une *variété de profils d'utilisateurs de non-titulaires* tant du point de vue de l'intensité du recours et de la durée de celui-ci que des qualifications mobilisées.

Ensuite, l'étude d'une université française et d'établissements publics muséaux a mis en évidence le *caractère multiniveaux du processus décisionnaire* relatif à la gestion de l'emploi dans les établissements. Nous avons alors montré le rôle de l'autonomisation des organismes publics dans les arbitrages réalisés sur l'emploi. Par ailleurs, nous avons aussi analysé les *raisons invoquées par les employeurs pour recourir aux non-titulaires* et la *multiplicité des voies de flexibilité* qu'ils peuvent emprunter.

De tels résultats pourraient alimenter une réflexion conjointe entre employeurs publics et ministères de tutelle sur la gestion de la main-d'œuvre non titulaire. Par leurs marges de manœuvre limitées mais présentes, les employeurs publics s'affranchissent parfois du droit et des règles qui encadrent l'esprit de la fonction publique pour répondre aux injonctions tutélaires. Néanmoins, il semble que la discussion devrait porter davantage sur la résorption d'une fonction publique duale. S'il existe des cas où le CDI de droit public permet aux agents d'obtenir de meilleures conditions de carrière, dans la plupart des cas, le recours aux non-titulaires traduit des ajustements court-termistes face à un besoin de main-d'œuvre parfois permanent. De telles pratiques de captation de la main-d'œuvre démontrent un manque de capitalisation sur une grande partie des ressources humaines mobilisées par l'État. On assiste alors à un double gâchis, pour les agents comme pour les employeurs, qui plaignent pour de véritables politiques de résorption de cette dualité. Une première recommandation serait de remédier aux inégalités d'emplois et de conditions de travail, pour initier un rapprochement entre fonction publique de carrières et fonction publique de contrats, qui rappelons-le, œuvrent toutes deux pour répondre à un service public.

3. Le dernier défi de cette thèse est de souligner la *dualité persistante des profils d'agents de la fonction publique et leurs mobilités*. À partir de l'enquête Emploi, nous avons obtenu un double résultat. Le premier souligne la *diversité des profils d'agents dans les trois fonctions publiques* liée en partie aux règles spécifiques à chaque fonction publique. Le second

résultat montre que *les agents des marchés internes (notamment les fonctionnaires) et leur volant d'emploi du secondaire (les emplois temporaires) possèdent des caractéristiques sociodémographiques différentes*. En complément, nous avons étudié les *mobilités de ces agents temporaires vers un emploi stable de la fonction publique et du secteur privé*. Là encore, nous avons obtenu deux résultats. Le premier montre qu'il existe une forte récurrence des emplois temporaires dans les parcours des agents. Le second résultat indique que les profils qui obtiennent un emploi stable dans la fonction publique et dans le secteur privé possèdent des caractéristiques différentes. *L'hypothèse sous-jacente porte sur une éventuelle homophilie des recrutements ou des choix de recherche d'emploi dans ces deux secteurs.*

Ce dernier enjeu met en lumière les inégalités d'emplois et d'accès à l'emploi stable dans la fonction publique. Celles-ci remettent au cœur de la discussion la nécessaire réflexion autour de l'existence d'une fonction publique à deux vitesses (statutaire versus hors-statut) dont les opportunités de carrières et de mobilités sont différencierées.

L'action des pouvoirs publics apparaît tout à fait essentielle pour répondre aux trois principaux enjeux que nous avons exposés mais aussi pour rendre attractif un secteur marqué par la pénurie d'agents. Le recours grandissant aux agents non titulaires, sur des contrats parfois de courte durée¹⁴⁰ avec des salaires peu attrayants, porte en germe le désintérêt constaté pour l'emploi public. Ce désintérêt touche d'ailleurs plus largement l'emploi fonctionnaire. Le faible et difficile accès à un emploi de titulaire, la récurrence des emplois non titulaires, le différentiel de salaire par rapport aux agents du privé à fonctions équivalentes, sont un ensemble d'arguments qui plaident en la défaveur du secteur. C'est d'ailleurs ces faiblesses dans les recrutements qui sont mises en évidence dans de récents articles journalistiques¹⁴¹.

¹⁴⁰ Même si les contrats de moins d'un mois représentent 10% des non titulaires, plus de la moitié de ces agents sont employés sur des contrats de moins d'un an dans les établissements publics muséaux (cf. chapitre 5). De même à l'université (cf. chapitre 3), les CDD peuvent être conclu sur une durée de trois ans pour les besoins permanents, mais la politique de l'université privilégie des contrats d'un an.

¹⁴¹ Le 3 juin 2022, *Alternatives Economiques* titrait : « Urgent : académie en pénurie recrute contractuels en masse » ; Le 8 juin 2022, *la Gazette des communes* titrait : La fonction publique face à la crise des vocations » ; Le 18 juin 2022, *Le Monde* titrait : « Les universités d'Ile-de-France en proie à une pénurie de personnels administratifs et techniques : Les établissements recourent à des contractuels pour pallier le turnover d'agents publics débauchés par le secteur privé ou par d'autres services administratifs plus rémunérateurs ».

Ces principaux défis s'accompagnent aussi d'un certain nombre de limites, évoquées dans chacun des chapitres, que nous résumons ici. La première limite est que ce travail souffre d'un manque de comparaisons internationales. Néanmoins un tel projet appelle d'abord à alimenter la connaissance sur l'emploi public français, peu développé dans la littérature française. Des comparaisons sur la structure de l'emploi public avec d'autres pays sont toutefois envisagées dans le prolongement de ce travail (cf. *infra*).

La seconde limite apparaît lors de l'utilisation des bases de données, et est principalement liée à la constitution de ces sources. Les erreurs de déclaration et les données manquantes de l'enquête Emploi pourraient affecter les estimations des profils des individus en emploi temporaire. Cette difficulté peut être toutefois relativisée puisque les profils restent relativement proches de ceux décrits dans les rapports publics. Parallèlement, le système d'information sur les agents des services publics (SIASP) ne permet d'appréhender les pratiques de gestion de l'emploi non titulaire qu'avec un nombre limité de variables. Cette limite de construction des bases rend également difficile la mise en œuvre de lectures causales robustes, soit parce que le traitement ne peut être testé, soit parce que le nombre d'observations est faible, soit parce que la période temporelle ne le permet pas. Dans le cas des fusions d'universités (chapitre 4), des années supplémentaires de données pourront aider à rendre plus robuste l'analyse causale.

Pour tenter de dépasser cet obstacle inhérent aux données et plus particulièrement pour compléter l'analyse sur les pratiques de gestion de l'emploi, nous avons utilisé des méthodes qualitatives permettant de comprendre la diversité des modes de gestion. Néanmoins, mobiliser des entretiens qualitatifs ouvre la voie à une troisième limite. En effet, ces entretiens ont été réalisés avec des agents d'un secteur ou d'une organisation spécifique, il serait alors intéressant d'étendre l'analyse à d'autres universités, d'autres structures publiques, ou même à l'échelle des ministères pour appuyer davantage nos résultats. C'est ce que nous proposons de faire dans les années à venir. Finalement, les limites de ce travail de recherche sont autant de pistes qui ouvrent la voie à de multiples prolongements.

Pistes de recherche

Quatre pistes de recherches peuvent dès à présent être envisagées. Elles seront, là encore, présentées en quatre temps.

1. La première piste de recherche se situe dans la continuité du travail déjà amorcé sur les mécanismes de décisions dans la mise en œuvre des politiques de gestion de l'emploi. Dans le cadre d'une journée d'étude organisée en collaboration avec Frédéric Poulard, sociologue, « *Gestion et transformations de l'emploi public* », nous avons eu l'occasion d'échanger avec d'autres chercheurs et chercheuses sur le rôle structurant du ministère de tutelle dans le processus de mise en œuvre des politiques d'emplois dans les établissements. Cet angle mort de la littérature mérite d'être approfondi pour en apprendre davantage sur les arbitrages réalisés au sein des ministères, arbitrages qui sont pourtant déterminants ensuite dans la gestion de l'emploi des établissements « autonomes ».
2. La seconde piste tirée de cette journée d'étude porte sur l'externalisation de missions de service public. Présente depuis de nombreuses années, cette externalisation tend à croître dans la fonction publique. Pourtant celle-ci est extrêmement difficile à saisir dans les données mais pèse dans la balance des comptes publics et apparaît avec encore plus de force dans les débats récents. Le 4 juillet 2022, *Le Monde* titrait « Cabinets de conseil : Capgemini, le coûteux prestataire dont l'état ne sait plus se passer ». Une des pistes, que nous avons commencé à étudier à travers les entretiens dans les musées, devrait approfondir la question de l'externalisation des missions de services publics en croisant à la fois des données quantitatives mais aussi des données qualitatives. L'hypothèse sous-jacente est que l'externalisation est certes une question de coût, mais aussi un moyen de s'affranchir de la gestion d'une partie de la main-d'œuvre.
3. La troisième piste de recherche va dans le sens du développement de la littérature sur les salaires dans l'emploi public, à la fois comme une réponse au manque d'attractivité, mais aussi comme moteur d'une gestion différenciée de l'emploi entre fonctionnaires et non-titulaires. Ce point, peu développé dans cette thèse, pourrait faire l'objet d'une thèse en soi sur divers aspects. D'abord, le salaire est un critère de mesure de l'attractivité d'un secteur qui devrait être envisagé au regard d'une comparaison avec les salaires du secteur privé. Le salaire ou le traitement pour les fonctionnaires est aussi un moteur de la carrière. Là encore une comparaison des rémunérations entre statuts d'emplois (titulaire et non titulaires) est propice à l'approfondissement d'une segmentation de la demande de travail et de sa dynamique. Comment rendre la fonction publique plus attractive ? Est-ce uniquement un enjeu de rémunération ? Comment la fonction publique pourrait-elle se démarquer du

secteur privé ? Quel est le juste équilibre entre salaire comme moyen d'attirer des profils et salaire comme outil de diminution des coûts ?

4. Cette thèse souffre d'un défaut majeur : son caractère franco-français. Ce parti pris a pour essentielle justification le manque de littérature française à ce sujet qui nous a conduits à étudier le cas de la France. La dernière piste de recherche serait alors d'étendre la comparaison à des pays dont la structure de l'emploi public serait comparable au cas français. Les cas de l'Italie ou de l'Allemagne pourraient faire l'objet d'intéressantes comparaisons. Bien que la part de leur emploi public soit moins élevée qu'en France, ces deux pays sont constitués d'un système d'emploi relativement dual, à l'image de la fonction publique française partagée entre fonctionnaires et non-titulaires. En Italie comme en Allemagne, l'usage des non-titulaires est encore plus élevé qu'en France (leur part représente respectivement 85% et 60%) ce qui en fait un point de comparaison particulièrement intéressant.

ANNEXES

Annexe A.1.1 – Liste exhaustive des formes d’emploi mobilisée dans la fonction publique

Formes d’emploi	Cadre juridique	Autres conditions d’emploi
Fonctionnaire	Agent soumis au statut général de la fonction publique et au statut particulier relevant de la fonction publique dans laquelle il est employé.	Son accès est possible via un concours (en interne, en externe ou par troisième concours). Et son statut repose sur des droits (parmi lesquels la carrière en interne) et des obligations. Les agents intègrent une catégorie hiérarchique dans lequel se trouve un certain nombre de corps. Ce corps se décline en plusieurs grades et chaque grade comprend plusieurs échelons. En fonction de la catégorie, du corps du grade et de l'échelon, l'agent perçoit un traitement défini par une grille indiciaire (qui correspond en fait à une rémunération).
Contrat à durée déterminée	Contrat de droit public CDD de droit public d'une durée de 3 ans renouvelable 1 fois.	Rémunération qui est fixée par l'administration et prend en considération traitement indiciaire, indemnités de résidence, supplément familial de traitement, et primes. Période d'essai qui dépend de la durée du contrat (au moins 3 mois pour les CDD supérieur ou égal à 2 ans). Pas de prime de précarité sauf des indemnités de fin de contrat pour les contrats de moins d'un an. Au bout de 6 ans, l'employeur se doit de proposer un CDI à l'agent en CDD.
Ouvrier d'État	Agents non titulaires de droit public relevant de textes statutaires spécifiques.	Ils ont un régime de rémunération et de retraite qui leur est propre. Leur régime de retraite est le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État. N'ont pas accès aux mêmes droits que les fonctionnaires.
Assistante maternelle	Agents non titulaires de droit public des collectivités territoriales.	N'ont pas accès aux mêmes droits que les fonctionnaires.
Contrat à durée indéterminée	Contrat de droit public autorisé depuis le 26 juillet 2005. Exigences qui sont d'abord européennes pour lutter contre la précarité. Recrutement qui peut se faire directement en CDI s'il n'existe pas de corps de fonctionnaire ou si le poste doit être pourvu à	On peut les définir comme des agents contractuels permanents. Pas d'avancement à l'ancienneté (échelon et grade), pas non plus de promotion sociale. Depuis la loi du 19 février 2007, les agents sont évalués et leur rémunération réexaminée tous les 3 ans.

	temps incomplet. L'agent peut se voir proposer un CDI au bout de 6 années en CDD.	Il peut également avoir la possibilité d'être mobile via les mises à disposition.
Vacataire	Pas de véritable contrat de travail Emploi qui doit être ponctuel mais une décision de recrutement. Les agents doivent avoir un emploi principal sauf pour les doctorants.	Rémunération à la tâche. Pas de garantie de l'emploi, pas de cotisation (chômage, assurance maladie ou retraite). Possibilité de cumuler 2 emplois (faux vacataire) mais impossibilité de réaliser la tâche à temps partiel. Taux horaire réglementé, pas de négociation possible.
Stagiaire	Convention de stage.	Agent est recruté en moyenne pour 6 mois. Et la gratification commence au-delà des 2 mois de stage.
Stagiaire-fonctionnaire	Agent qui est en attente de titularisation, mais lauréat du concours. C'est un agent en formation. Position hybride car pas de statut, mais pas en contrat non plus.	Durée du stage qui dépend du concours obtenu (elle est généralement d'un an). Rémunération qui correspond au premier échelon de son grade. Pour ceux étant déjà titulaires, ils peuvent demander un maintien de salaire de son ancien traitement pendant le stage.
Contrats aidés	Contrat de droit privé. Durée au minimum d'un an et prolongement ou renouvellement possible de 3 ans.	Avoir entre 16 et 25 ans (30 ans pour les personnes en situation de handicap), avoir une formation inférieure au bac ou aucun diplôme, avoir 6 mois de recherche d'emploi sur les 12 mois.
Contrat d'apprentissage	Contrat de droit privé, exonéré de cotisations patronales et salariales. Durée du contrat variant de 1 à 3 ans.	Entre 16 et 30 ans Pas de limite d'âge pour les personnes en RQTH (travailleur handicapé).
Contrat saisonnier	CDD de droit public sans indemnité de fin de contrat. Durée de 6 mois maximum sur 12 mois.	
Élus	3 ans maximum renouvelable dans la limite du terme du mandat électoral de l'Assemblée délibérante.	
Collaborateur de cabinet	Ce sont des agents non titulaires. Recrutement sur acte qui désigne la durée du recrutement, les fonctions de l'agent, sa rémunération.	
PACTE	Contrat de droit public, de 12 mois minimum à 24 mois maximum, renouvelable dans la limite d'un an.	Objectif de recruter sur des postes de catégorie C. Jeune entre 16 et 28 ans sans qualification ou inférieure au bac, ou personne de 45 ans ou plus en chômage de longue durée ou bénéficiant d'aide comme ASS ou AAH.
Interne	Équivaut à un stage.	Possibilité d'un congé annuel de 30 jours ouvrables.

Service civique	Régi par le code du service national et notamment son art L 120-3. Durée de 6 à 12 mois, pas de possibilité de prolonger.	Pour les jeunes de 16 à 25 ans et jusqu'à 30 ans pour les personnes en situation de handicap. Ni condition de diplôme ni d'expérience professionnelle. Pas une rémunération mais une indemnité. Pas de cotisation au chômage ou à la retraite.
Auxiliaire	Agent non titulaire, dont les règles sont statutaires et non contractuelles Recrutements réalisés par acte administratif et nomination par arrêté du rectorat.	

Tableau A.2.1– Odds ratios de cinq régressions logistiques

	Recours modéré à des profils multiples	Recours massif et ciblé aux peu qualifiés	Recours massif et ciblé aux qualifiés	Recours important et ciblé aux peu qualifiés	Non-recours aux non-titulaires
Taille moyenne des établissements					
- Très petite	0,00***	1,33***	24,69***	6,47***	130,72***
- Petite	0,06***	4,79***	8,12***	7,67***	7,09***
- Moyenne	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
- Grande	6,31***	0,33***	0,66	0,17***	1,04
Part moyenne des types d'établissement					
- Ministère	1,60	0,00	32,68***	0,34	0,00
- Établissement public	0,15***	3,63***	4,14***	0,62***	1,03
- Hôpital	55,85***	0,00	0,00	0,02***	0,00
- Établissement médico-social	6,25***	0,23***	1,70	0,16***	0,25***
- Région	>999,99	0,00	0,00	0,00	0,00
- Département	2,89***	0,19*	3,69*	0,31***	2,29
- Commune	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
Nomenclature d'activité des établissements employeurs					
- Enseignement	1,38**	4,37***	12,59***	0,03***	0,02***
- Administration publique	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.	Ref.
- Santé humaine et action sociale	2,16***	1,42***	2,25***	0,44***	1,80***
- Autres activités	2,93***	1,53***	3,63***	0,30***	2,27***
Nombres d'observations	10 376	5 827	4 375	24 988	7 149

Lecture : Les établissements hospitaliers ont plus de chances d'intégrer la classe des utilisateurs de cadres intermédiaires par rapport aux établissements communaux, toutes choses égales par ailleurs.

Champ : Ensemble des employeurs de la fonction publique.

Source : Système d'information sur les agents des services publics (SIASP), 2018, données pondérées.

Annexe A.3.1– Grille d'entretiens

Nature des tâches / fonctions de l'enquêté

- Nature des tâches/missions (prescrit/réel; évolution au cours du temps; répartition des tâches) responsabilités/autonomie; quotidien/année universitaire)
- Organisation du travail (hiérarchie; division du travail/coopération)
- temporalités (temps de travail/horaires/astreintes/routines vs urgences)

- Répartition de son temps de travail
- Trajectoire (statut d'emploi, durée dans le poste, autre emploi avant, travail dans un autre secteur ?, objectif pro dans les années à venir)

Recours aux non-titulaires

- Remontée des besoins (par qui ?, raisons avancées, budget de composante ?)
- Processus de recrutement (par quel biais ?, déroulement d'entretien, période creuse et importante ?)
- Profils (agents spécifiques ? ou compétences particulières ? âge ? minimum de diplôme ?)
- Contrat de travail (combien d'heures ?, type de statut, salaire, négociation, durée du contrat, renouvellement)
- Évolution de l'agent (recrutement en interne ? volonté d'intégration ?)
- Évolution des effectifs (nb d'agents recrutés par an, évolution de ce nb, quelles raisons ?)

Masse salariale

- Négociation des besoins (comment ça marche ? Avec qui ? pour qui ? dans quelles commissions/conseils ?)
- Pour quelles raisons sont accordés ces besoins ? (manque de personnels ?, plutôt dans l'enseignement ? dans la recherche ? comment ça se passe concrètement)
- Arbitrage entre ouverture d'un poste de fonctionnaire et recours à un contractuel (discuter dans les mêmes commissions, au même moment ? comment est-ce choisi ?)
- Lien entre masse salariale et autonomisation ? et avec les différentes lois type transformation de la FP ? (variation du plafond d'emploi ?, différence dans les recrutements ? fonctionnaires versus contractuels ?)
- Négociation avec le ministère (enveloppe d'emploi ? avec qui ? rôle de Bercy versus ministère de l'enseignement sup ? en fonction de quoi est attribuée l'enveloppe ? GVT ? ouverture des postes ?)
- Usage d'autres modes de flexibilité (lesquels et pourquoi ?)

Périmètre dans la gestion de l'emploi ? quels arbitrages ? comment tu négocies au ministère ? avec qui ça se fait ?

Profil (âge, niveau de diplôme, fonctionnaire ? catégorie A B C, syndiqué, salaire), trajectoire pro ?

A.6.1– Modèle probit simple

Soit l'individu i appartient à la fonction publique N_j , alors l'équation d'intérêt modélise la probabilité que l'agent soit en contrat temporaire dans cette fonction publique N_j . L'équation s'écrit :

$$\forall_{i,j} Y_{ij} = 1[Y_{ij}^* > 0] = 1[\lambda + \gamma X_{ij} + \varepsilon_3] > 0 \quad (3)$$

où $1[.]$ est une variable indicatrice, Y_{ij} représente la probabilité d'être en contrat temporaire dans la fonction publique N_j . Y_{ij} est égale à 1 si $Y_{ij}^*>0$, et à 0 sinon. λ est la constante et X_{ij}

un vecteur composé de variables de caractéristiques individuelles (âge, sexe, nationalité et niveau de diplôme). Et ε_3 le terme d'erreur de l'équation d'intérêt avec $\varepsilon_3 \approx N(0,1)$.

Tableau A.6.2 – Test de différences de moyennes sur la variable d'exclusion

	% d'individu ayant une mère de catégorie A ou sur un poste de direction, travaillant dans la fonction publique		Différences de moyennes
	Étant agent de la ...	N'étant pas agent de la...	
FPE (N=271)	68,27	31,73	0,09***
FPH (N=271)	9,96	90,04	- 0,04***
FPT (N=271)	21,77	78,23	- 0,07***
	Être en contrat temporaire dans la...	Ne pas être en contrat temporaire dans la...	
FPE (N= 34)	50,00	50,00	0,05
FPH (N=34)	17,65	82,51	- 0,01
FPT (N=34)	32,35	67,65	- 0,05

Note : ***, significativité à 1%, **, significativité à 5%, *, significativité à 10%.

Les populations N correspondent aux populations des équations de sélections et d'intérêt des probit bivariés du tableau 6.3.

Lecture : Parmi les agents ayant une mère de catégorie A dans la fonction publique, 68,27% travaillent dans la fonction publique d'Etat et 50% travaillent en emploi temporaire dans la fonction publique d'Etat.

Champ : Salariés du public.

Source : Enquête Emploi 2018, Insee, données non pondérées.

Tableau A.7.1– Statistiques sur l'ancienneté de contrat temporaire du privé vers le secteur privé

Mobilité des agents en contrat temporaire du privé vers un emploi stable du privé	Ancienneté dans l'établissement (en %)			
	Moins d'un an d'ancienneté dans l'établissement	Entre 1 et moins de 5 ans d'ancienneté dans l'établissement	Entre 5 et moins de 10 ans d'ancienneté dans l'établissement	Plus de 10 ans d'ancienneté dans l'établissement
Agent non mobile vers un emploi stable du privé	20,25	52,14	13,63	13,98
Agent effectivement mobile vers un emploi stable du privé	24,01	42,58	10,51	22,90
Sur la totalité des agents	21,89	47,98	12,27	17,86
Nombre d'observations	4 387	9 615	2 459	3 599

Les agents ayant une ancienneté de plus de 10 ans et de moins d'un an dans l'établissement sont ceux qui sont surreprésentés dans l'accès à l'emploi stable.

Lorsqu'on réalise une régression logistique sur la probabilité que des agents en contrat temporaire du privé se stabilisent dans le privé, les résultats montrent que ce sont ceux qui ont

une ancienneté élevée qui augmentent le plus leurs chances de se stabiliser dans le même secteur.

Annexe A.7.2 – Réalisation du score standardisé

La formule de score standardisée est la suivante :

$$\widehat{\alpha}_i' = \left(\frac{\widehat{\alpha}_i - \alpha_i \text{ min par variable}}{\sum \text{écart}} \right) * 100$$

Avec $\widehat{\alpha}_i$ le coefficient associé à chaque modalité i correspondant aux variables d'indices du secteur Nj (respectivement $\widehat{\beta}_i$ pour les variables de signaux)

$\sum \text{écart}$ correspond à la somme des écarts entre le maximum et le minimum de chaque variable. Nous gardons uniquement les modalités significatives.

Tableau A.7.2.1– Méthode de réalisation du score standardisé pour les agents en contrat temporaires de la fonction publique mobile vers un emploi stable de ce secteur

Variables	Modalités et coefficients relatifs au tableau 2 pour les agents en contrat temporaire du public en mobilité vers un emploi stable de la fonction publique						MIN	MAX	ECART
Sexe	Homme 0	Femme 0,26					0	0,26	0,26
Âge	< 25 ans -1,56	25 – 35 ans -0,28	35 – 50 ans 0	> 50 ans NS			-1,56	0	1,56
Nationalité	Français 0	Européen -0,77	Étranger -1,07				-1,07	0	1,07
Diplôme	Master NS	Bac +3/+4 0,23	Bac +2 NS	Bac 0	Brevet des collèges NS	Aucun diplôme NS	0	0,23	0,23
Temps de travail	Temps complet 0	Temps partiel -0,13					-0,13	0	0,13
Ancienneté dans l'établissement	Moins d'un an d'ancienneté dans l'établissement -0,28	Entre 1 et moins de 5 ans d'ancienneté dans l'établissement NS	Entre 5 et moins de 10 ans d'ancienneté dans l'établissement 0	Plus de 10 ans d'ancienneté dans l'établissement 0,38			-0,27	0,36	0,63
Type d'employeur antérieur au contrat	Indépendant dans l'emploi antérieur NS	Salarié du privé dans l'emploi antérieur 0	Salarié du public dans l'emploi antérieur NS	Agent inactif antérieurement 1,9			0	1,95	1,95
Période	Entre 2004 et avant 2009 0	Entre 2009 et avant 2013 -0,27	Entre 2013 et 2018 -0,44				-0,44	0	0,44
Total									6,27

Pour le score de la modalité Homme, nous aurons donc :

$$\widehat{\alpha_{homme}}' = \left(\frac{0 - 0}{6,27} \right) * 100 = 0$$

Pour le score de la modalité Femme, nous aurons donc :

$$\widehat{\alpha_{femme}}' = \left(\frac{0,26 - 0}{6,27} \right) * 100 = 4$$

Tableau A.7.2.2 – Score standardisé de la probabilité des agents en contrat temporaire du public d'avoir connu une mobilité vers un emploi stable pendant les deux années et demi d'observations

	Score de probabilité d'être mobile vers un emploi stable du public pour les agents en contrat temporaire du public deux ans et demi avant	Score de probabilité d'être mobile vers un emploi stable du privé pour les agents en contrat temporaire du public deux ans et demi avant
Caractéristiques individuelles		
Homme	0	20
Femme	4	0
< 25 ans	0	0
25 – 35 ans	20	7
35 – 50 ans	25	7
> 50 ans	NS	8
Français	17	0
Européen	5	7
Étranger	0	NS
Master	NS	0
Bac +3/+4	4	2
Bac +2	NS	12
Bac	0	8
Brevet des collèges	NS	12
Pas de diplôme	NS	NS
Caractéristiques d'emploi		
Temps complet	2	0
Temps partiel	0	NS
Moins d'un an d'ancienneté dans l'établissement	0	19
Entre 1 et moins de 5 ans d'ancienneté dans l'établissement	NS	NS
Entre 5 et moins de 10 ans d'ancienneté dans l'établissement	4	6
Plus de 10 ans d'ancienneté dans l'établissement	10	0
Indépendant dans l'emploi antérieur	NS	NS
Salarié du privé dans l'emploi antérieur	NS	20
Salarié du public dans l'emploi antérieur	0	NS
Agent inactif antérieurement	31	32
Caractéristiques temporelles		
Entre 2004 et avant 2009	7	0
Entre 2009 et avant 2013	0	2
Entre 2013 et 2018	3	NS
Nombre d'observations	8 916	8 916
Dont :		
Mobile vers un emploi stable du secteur Nj	2 220	2 743

Lecture : les agents en haut de la file d'attente vers un emploi stable du public seraient plutôt les femmes françaises entre 35 et 50 ans, à temps complet détenant un bac+3 ou +4 et, dont l'ancienneté dans l'emploi est comprise entre 5 et 10 ans et inactive auparavant. Elles auraient eu davantage de chance d'entrer dans un emploi stable dans la période 2004-2009.

Champ : Agent temporaire du public deux ans et demi avant en situation de mobilité.

Note : score établi sur 100

Source : enquête Emploi en continu 2004-2018, Insee, données non pondérées.

BIBLIOGRAPHIE

Alber A., 2017, « Les « générations orphelines » des marchés internes du secteur public », *Gérontologie et société*, vol. 39/153, n°2, p. 75-90.

Altis A., Koufen S., 2011, *Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst*, Wiesbaden, Statistisches Bundesamt, p. 1111-1116.

Amar A., Berthier L., 2007, « Le nouveau management public : avantages et limites », *Revue Gestion et management publics*, vol. 5, pp. 1-14.

Amira S., De Stefano G., 2005, « Contrats à durée déterminée, intérim, apprentissage, contrats aidés : les emplois à statut particulier ont progressé entre 1982 et 2002 », *Premières informations, Premières synthèses*, n°14.2, avril.

Amossé T., 2002, « Vingt-cinq ans de transformation des mobilités sur le marché du travail », *Données Sociales*, INSEE, p. 235-242.

Amossé T., Perraudin C., Petit H., 2012, « Mobilité et segmentation du marché du travail : quels parcours professionnels après avoir perdu ou quitté son emploi ? », *Economie et Statistique*, 450, p. 79-105.

Amossé T., 2012, « Catégories socioprofessionnelles : quand la réalité résiste ! Après le crépuscule, une aube nouvelle ? », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 10, n° 2, p. 225-234.

Arnault S., Bonnet O., Goussen J., 2018, « Les agents de l'État en 2014 : leurs profils, leurs carrières », *Insee Références*.

Atkinson T., 1984, « Manpower Strategies for Flexible Organisations », *Personnel Management*, p. 28-31.

Aubert J.-P., Beaujolin-Bellet R., 2004, « Les acteurs de l'entreprise face aux restructurations : une délicate mutation », *Travail et Emploi*, n° 100, p. 99-112.

Audier F., 2000, « La transmission du statut dans la Fonction publique », *Economie et statistique*, n°337-338, p. 121-133.

Audier F., Bacache-Beauvallet M., 2007, « Emploi dans la fonction publique et fonctions « d'intérêt public ». Que nous apprennent les comparaisons internationales ? », *Revue de l'OFCE*, vol. 103, n° 4, p. 323-350.

Audier F., Bacache-Beauvallet M., Courtiou P. Gautié J., 2015, « Politique salariale et mode de rémunération dans la fonction publique en France depuis le début des années 2000 : mutations et enjeux. », *Revue française d'administration publique*, vol. 153, n°1, p. 213-229.

Auray S., Lepage-Saucier N., 2021, « Stepping-stone effect of atypical jobs: Could the least employable reap the most benefits? », *Labour Economics*, vol. 68.

Autor D., Houseman S., 2010, « Do temporary help jobs improve labor market outcomes for low-skilled workers? Evidence from random assignments. », *American Economic Journal, Applied Economics*, 2, p. 96–128.

Ba A., Baradji E., Duval J., 2017, « Les contractuels dans la fonction publique: Une grande diversité de parcours ». *Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, Faits et chiffres*.

Ba A., Pons Y., 2020, « L'emploi dans la fonction publique en 2018 », Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, DGAFP.

Bacache-Beauvallet M., 2012, « Moins de fonctionnaires mais mieux payés? Un modèle partisan de l'emploi public. », *Revue d'Economie Politique*, p.1011-1028.

Baghioni L., Lamanthe A., Louit-Martinod N., Mehaut P., Peyrin A., Signoretto C., 2020, *Employeurs et salariés au cœur de l'usage croissant des contrats courts : une enquête dans trois secteurs sur trois territoires en région PACA*, Rapport pour la Dares, n°005.

Barabel M., Schier G., Teboul T., 2008, « Les fusions d'entreprises sur la corde raide », *L'Expansion Management Review*, vol. 129, n° 2, p. 28-36.

Baradji E., et Dorothee O., 2014, « L'emploi dans les trois versants de la fonction publique en 2012 ». *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2014, Faits et chiffres*, DGAFP, La Documentation française.

Baudelot, C., Gollac, M., Bessière, C., Coutant, I., Godechot, O., 2003, *Travailler pour être heureux ? Le bonheur et le travail en France*, Fayard, Paris.

Baudelot C., Cartron D., Gautié J., Godechot O., Gollac M., Senik, C., 2014, *Bien ou mal payés ? Les salariés du public et du privé jugent leur salaire*, Édition Rue d'Ulm, Paris.

Baumgartner É., Solle G., 2006, « Établissements universitaires : changements institutionnels et approche client. Quelle pertinence ? », *Politiques et management public*, vol. 24, n°3, p. 123-143.

Beaud S., Kerivel, L., 2004, « Jeunes précaires dans un bassin d'emploi actif. », *Mouvements*, vol. 35, n°5, p. 52-61.

Beaurenaud A-S., Kerloëgan C., 2020, « Les enseignants non permanents affectés dans l'enseignement supérieur - Année 2018-2019 », *Note de la DGRH – Enseignement supérieur –*, n°4.

Beduwe C., Bruyere M., Reynes B., Saccomanno B., Saint-Martin C., 2020, *A quels besoins correspond l'usage intensif de CDD courts ? Approche comparée de l'hôtellerie restauration et du secteur médico-social*, Rapport de la Dares, n°003.

Beffy M., Coudin E., Rathelot R., 2008, « Who is Confronted to Insecure Labor Market Histories? Some Evidence Based on French Labor Market Transitions », Document de Travail Insee, n° G2008/10.

Benghalem H., 2016, « La majorité des embauches en contrats courts se font chez un ancien employeur », *Éclairages*, n° 14.

Ben Halima M.A., Lesueur J.Y., 2007, « Transitions CDD - CDI et différentiels de salaire : Résultats économétriques sur l'enquête Emploi, » *Working Papers 0721*, Groupe d'Analyse et de Théorie Economique Lyon St-Étienne (GATE Lyon St-Étienne), Université de Lyon.

Beretz A., Normand R., 2019, « Mutations et défis de la gouvernance des universités », *Revue française d'administration publique*, vol. 169, n°1, p. 89-99.

Berger E., Coudin E., Michel C., 2016, « Changer de type d'employeur après 50 ans, au sein de la fonction publique ou entre secteurs public et privé », *INSEE, Faits et chiffres*.

Berger S., et Piore, M., 1980, *Dualism and Discontinuity in Industrial Society*, Cambridge University Press.

Bernard-Steindecker C., 1990, « Le demi-échec de la réforme des agents non titulaires de la fonction publique en France (1982-1986) », *Revue française de science politique*, 40e année, n°2, p. 230-249.

Bentolila S., Saint-Paul G., 1992, “The macroeconomic impact of flexible labor contracts, with an application to Spain”, *European Economic Review*, vol. 36, p. 1013-1053.

Bentolila S., Dolado J., 1994, “Labour flexibility and wages: lessons from Spain”, *Economic Policy*, p. 55-99.

Bentolila S., Dolado J-J., Jimeno J-F., 2019, “Dual labour markets revisited”, *CEPR Discussion Papers*, n° 13475.

Bertinotti D., 1985, « Carrières féminines et masculines dans l'administration des postes et télégraphes à la fin du XIXème siècle », *Annales. Economies, Sociétés, Civilisations*, n°3, p. 625- 640.

Bettahar Y., Allé L., 2019, « La mobilité internationale des personnels : enjeux et perspectives à travers l'exemple de l'Université de Lorraine », *Journal of international Mobility*, vol. 7, n°1, p. 69-86.

Bézagù P., Bordry G., Rossignol J-L., Perrey P., 2019, « Premier bilan des fusions d'universités réalisées entre 2009 et 2017 », *Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche*.

Bezès P., 2000, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? », *Revue française de science politique*, 50, p. 307-332.

Bezès P., 2010, « Morphologie de la RGPP. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, n°136, pp. 775-802.

Bezès P., Le Lidec P., 2016, « Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique », *Revue française de science politique*, vol. 66, n°3, pp. 407-433.

Bezès P., Pallier B., 2018, « Le concept de trajectoire de réformes. Comment retracer le processus de transformation des institutions », *Revue française de science politique*, 68, pp. 1083-1112.

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*, La Découverte, Paris.

Blanchard O., Landier A., 2001, « The Perverse Effects of Partial Labor Market Reform: Fixed Duration Contracts in France », *NBER working Paper*, n° w8219.

Blanchard O., Tirole J., 2003, *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, rapport du CAE, n° 44.

Blasco S., Givord P., 2010, « Les trajectoires professionnelles en début de vie active : quel impact des contrats temporaires ? », *Economie et statistique*, n°431-432, pp. 73-93.

Block M., 1877, « Fonctionnaires », *Dictionnaire de l'administration française*, Berger-Levrault, Paris.

Boltanski L., 1970, « Taxinomies populaires, taxinomies savantes : les objets de consommation et leur classement », *Revue française de sociologie*, n°11-1, p. 34-44.

Boltanski L., Chiapello E., 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, NRF Essais Gallimard.

Bommier A., Magnac T., Roger M., 2001, « Départs en retraite : évolutions récentes et modèles économiques », *Revue française d'économie*, vol. 16, n°1, p.79-124.

Booth A., Francesconi M., Frank J., 2002, « Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends? » *The Economic Journal*, vol.112, n°480, p. 189-213.

Bordier J., 2012, *Le musée national entre principe républicain et question démocratique*, Thèse de doctorat en sociologie, Université de Nanterre Paris Ouest.

Boussard V., Dujarier A.-M., Ricciadi F., 2020, *Les travailleurs du management. Acteurs, dispositifs et politique d'encadrement*, Toulouse, Octares.

Bouzidi B., Gary-Bobo R., Jaaidane T., 2007, « Les traitements des enseignants français, 1960-2004 : la voie de la démoralisation ? », *Revue d'économie politique*, vol. 117, n° 3, p. 323-363.

Bowman, J-S., 2002, “At-will employment in Florida: A naked formula to corrupt public service”, *WorkingUSA*, vol. 6, n°2, p. 90-102.

Bradley J., Dickson M., Postel-Vinay F., Turon, H., 2016, « Salaires et emploi dans les secteurs public et privé. Différences et interactions. », *Revue française d'économie*, 31(1), p. 65-109.

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. 17, n°2, p. 65-83.

Brillet F., Sauviat I., 2013, « La GPEEC dans les universités françaises : quels enjeux pour la valeur publique ? », *Gestion et management public*, vol. 2/1, n° 3, p. 6-30.

Brinkman P-T., Leslie L-L., 1986, "Economies of Scale in Higher Education: Sixty Years of Research." *The Review of Higher Education*, vol. 10, n°1, p. 1-28.

Brookhart M.A., Schneeweiss S., Rothman K.J., Glynn R.J., Avorn J., Sturmer T., 2006, "Variable selection for propensity score models." *American Journal of Epidemiology*, vol. 163, n°12, p. 1149-1156.

Brown C., Medoff J-L., 1988, « The Impact of Firm Acquisition on Labor », in: *Corporate Takeovers: Causes and Consequences*, Ian Auerbach (ed), 1988, University of Chicago Press, Chicago, p. 9-25.

Bunel M., 2006a, « L'utilisation des modes de flexibilité par les établissements français », *Travail et Emploi*, n°106, p. 7-24

Bunel M., Duhautois R., Gonzalez L., 2008, « Les fusions-acquisitions conduisent-elles à une augmentation du recours à l'intérim ? », *Working Papers*.

Bunel M., Duhautois R., Gonzalez L., 2008b, « Quelles sont les conséquences des fusions-acquisitions sur l'emploi ?" *Revue économique*, vol. 59, n° 3.

Bunel M., Duhautois R., Gonzalez L., 2008d, « Conséquences de fusions-acquisitions sur la gestion de la main-d'œuvre », *Document d'étude de la Dares*, n° 133.

Bunel M., Duhautois R., Gonzalez L., 2009, « Types de fusions-acquisitions et évolution de l'emploi des entreprises restructurées. Illustration à partir de données françaises d'entreprises (2000-2004) », *Travail et emploi*, vol. 117, n°1, p. 53-65.

Burnod G., Chenu A., 2001, « Employés qualifiés et non qualifiés : une proposition d'aménagement de la nomenclature des catégories socio-professionnelles », *Travail et Emploi*, n°86, p. 87-105.

Cameron KS., 1994, "Strategies for successful organizational downsizing.", *Human Resource Management*, vol.33, n°2, p. 189-21.

Cahuc P., Postel-Vinay F., 2002, « Temporary Jobs, Employment Protection and Labor Market Performance », *Labour Economics*, vol. 9, n°1, p. 63-91.

Cahuc P., 2003, « Pour une meilleure protection de l'emploi », *document de travail n°63 du Centre d'Observation Economique*.

Cahuc P., Kramarz F., 2004, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au ministre de l'économie et des finance et au ministre de l'emploi et du travail et de la cohésion sociale.

Cahuc P., Charlot O., Malherbet F., 2012, « Dualisme des contrats de travail et rotation de la main-d'œuvre », *Revue française d'économie*, vol. xxvii, n°1, p. 47-64.

Cahuc P., Carcillo S., Zimmermann K., 2013, « L'emploi des jeunes peu qualifiés en France. », *Notes du conseil d'analyse économique*, vol. 4, n°4, p.1-12.

Caliendo M., Kopeinig, S., 2008, “Some practical guidance for the implementation of propensity score matching.”, *Journal of Economic Surveys*, vol. 22, n°1, p. 31-72.

Caranta R., 2003, *Point de vue sur les réformes récentes en matière de fonction publique en Italie*, Rapport public du Conseil d'État 2003. Perspectives pour la fonction publique, p. 399-413.

Caroli E., Gautié J., 2008, *Low-Wage Work in France*, Russell Sage, New-York.

Caveng, R., 2012, « La production des enquêtes quantitatives. », *Revue d'anthropologie des connaissances*, vol. 6, n°1, p. 65-88.

de Chaisemartin C., D'Haultfœuille X., 2020, "Two-Way Fixed Effects Estimators with Heterogeneous Treatment Effects.", *American Economic Review*, vol. 110, n° 9, p. 2964-96.

de Chaisemartin C., D'Haultfœuille X., 2022, “Difference-in-difference estimators of intertemporal treatment effects”, *NBER Working Paper Series*, n° 29873,

Chambre régionale des comptes Île-de-France, 2020, *Établissement public Paris Musées, exercices 2013 et suivants*, Rapport d'observations définitives.

Charroin J., 2015, « Le classement de Shanghai, levier de la diplomatie d'influence chinoise ? », *Revue internationale et stratégique*, vol. 97, n°1, p. 48-60.

Chatelin C., El Kaddouri H., 2017, « La mise en place de l'audit légal dans les universités : quelle(s) légitimité(s) ? », *Gestion et management public*, vol. 6/2, n°4, p. 37-66.

Coggburn J-D., 2006, “At-Will Employment in Government: Insights From the State of Texas.” *Review of Public Personnel Administration*, vol. 26, n° 2, p. 158–177

Cohn E., Rhine S-L-W., Santos M-C., 1989, “Institutions of higher education as multiproduct firms: economies of scale and scope.”, *Review of Economics and Statistics*, vol. 71, n°2, p. 284–290.

Côme T., Rouet G., 2017, « Statuts des personnels, gouvernance et justice organisationnelle : Le cas des universités françaises », *RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise*, vol. 28, n°4, p. 77-89.

Commissariat général du plan, 2004, Rapport d'information n° 447 (2004-2005).

Conley H., 2002, "A State of Insecurity: Temporary Work in the Public Services.", *Work, Employment and Society*, vol.16, n°4, p. 727.

Conyon M-J., Girma S., Thompson S., Wright P., 2002a, "The Impact of Mergers and Acquisitions on Company Employment in the United Kingdom", *European Economic Review* vol. 46, n°1, p.31-49.

Couprie H., Joutard X., 2017, « La place des emplois atypiques dans les trajectoires d'entrée dans la vie active », *Revue française d'économie*, vol. 1, n°1, p.59-93.

Cour des Comptes, 1997, *Les musées nationaux et les collections nationales d'œuvres d'art*, Rapport public particulier.

Cour des Comptes, 2011, *Les musées nationaux après une décennie de transformations (2000-2010)*, Rapport public thématique.

Cour des Comptes, 2021, *Les universités à l'horizon 2030 : plus de libertés, plus de responsabilités*, Rapport public thématique.

Cour des Comptes, 2021, *L'institut de France et les cinq académies*, Rapport public thématique.

Coutrot T., 2000, « Les facteurs de recours aux contrats temporaires », *Premières synthèses*, DARES, n°25-3.

Cytermann J-R., Aimé P., 2019, « La loi « libertés et responsabilités des universités » : origines, apports et bilan de la mise en œuvre », *Revue française d'administration publique*, vol. 169, n°1, p. 21-36.

Darbel A., Schnapper D., 1969, « Morphologie de la haute administration française. 1. Les agents du système administratif », *Cahiers du centre de sociologie européenne*.

Dasborough M., Lamb P., Suseno Y., 2015, "Understanding emotions in higher education change management.", *Journal of Organizational Change Management*, vol. 28, n°4, p. 579–590.

Daussin-Benichou J.-M. Idmachiche S., Leduc A., Pouliquen E., 2015, « Souhaiter entrer dans la fonction publique de l'État : quel rôle des déterminants économiques ? », *Insee Références*, Portrait Social, France.

Dauty F., Morin M-L., 1992, « Entre le travail et l'emploi : la polyvalence des contrats à durée déterminée », *Travail et Emploi*, n°52.

Degorre A., Reynaud B., 2003, *Les performances des entreprises s'améliorent-elles avec une réduction de l'emploi des salariés non-qualifiés et qualifiés ? Une évaluation sur données françaises [1994-2000]*, document d'études du Céprémap.

Dehejia R-H., Wahba S., 1999, "Causal effects in nonexperimental studies: Reevaluating the evaluation of training programs.", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 94, n°448, p. 1053-1062.

Delamare K., 2021, « Les recrutements externes dans la fonction publique de l'État et dans la fonction publique territoriale en 2019 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2021, Faits et chiffres*, DGAEP, La Documentation française.

Della Torre E., 2005, *Forms of non-standard work in public administration examined*, Eurofound

Delsart V., Vaneechloo N., 2020, *Méthodes statistiques de l'économie et de la gestion : théorie et application sous SAS®*, Tome 4 : *Économétrie des variables qualitatives*, Presses Universitaires du Septentrion.

Demmke C., 2005, *Are civil servants different because they are civil servants?*, Institut européen d'administration publique, Maastricht, p. 1-127

Devetter F.-X., Valentin J., 2019, « Externaliser les services d'entretien des collèges : une économie pour les finances publiques ? », *Revue française d'administration publique*, n° 172, p. 1059-1075.

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. 115, n°3, p. 481-493.

Desmarais C., Dubouloz S., Bichon A., 2021, « L'hybridation des pratiques de gestion des ressources humaines. Le cas de la fonction publique territoriale française », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 87, n°1, p. 175-193.

Desrosières A., Thévenot L., 2002, « II / Représentation statistique et représentation politique des groupes professionnels. », Dans : Desrosières A., 2002, *Les catégories socioprofessionnelles*, La Découverte, Paris, p. 30-49.

Desrosières A., 2005, « Décrire l'État ou explorer la société : les deux sources de la statistique publique », *Genèses*, vol. n° 58, n°1, p. 4-27.

Desrosières A., 2008, *Pour une sociologie historique de la quantification : L'Argument statistique I*, Presses de l'École des Mines de Paris.

Desrosières A., 2008, *Gouverner par les nombres : L'Argument statistique II*, Presses de l'École des Mines de Paris.

Didry C., 2016, *L'Institution du salariat : droit et salariat dans l'histoire*, La Dispute, Parus.

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

Divay S., 2018, « La nouvelle fabrique de la carrière des cadres de santé à l'hôpital : entre réglementation et cooptation », *Sciences sociales et santé*, vol. 36, n°1, p. 39-64.

Docampo D., Egret D., Cram, L., 2015, “The effect of university mergers on the Shanghai ranking”, *Scientometrics*, vol. 104, n°1, p. 175-191.

Doeringer P., et Piore M., 1971, *Internal Labor Market and Manpower Analysis*, Sharp, New-York.

Duflos G., Pfister E., 2007, « Les déterminants des fusions-acquisitions. Le cas de l'industrie pharmaceutique », *Revue économique*, vol. 58, n°3, p. 577-586.

Duhautois R., Petit H., Rémillon D., 2012, *La mobilité professionnelle*, Paris, La Découverte.

Duhautois R., Petit H., 2021, « Comment les entreprises françaises ajustent-elles leur niveau d'emploi ? », *Revue Economique*, à paraître.

Dujarier M.-A., 2015, *Le management désincarné. Enquête sur les nouveaux cadres au travail*, Paris, La Découverte.

Duguet E., Duvivier C., Lanfranchi J., Narcy M., 2015, « Identification et quantification des sources de l'écart de rémunération entre hommes et femmes au sein de la fonction publique. L'apport de l'analyse non paramétrique », *Rapport de recherche CEE*, n° 89.

Dundar H., Lewis D-R., 1995, “Departmental productivity in American universities: economies of scale and scope.”, *Economics of Education Review*, vol. 14, n°2, p. 119-144.

Ellul J., 1999, *Histoire des institutions. L'Antiquité*, Presses universitaires de France, Paris, 616 p.

Eloire F., 2010, « Le classement de Shanghai, histoire, analyse et critique », *L'Homme et la Société*, vol. 4, n° 178, p. 17-38.

Eriksson T., 1999, « Executive compensation and tournament theory: empirical tests on Danish data. » *Journal of Labor Economics*, vol. 17, n°2, p. 262-280.

Fons J-P., Meyer J-L., 2005, « Les logiques de gestion de l'emploi public enseignant dans trois pays européens », *Formation Emploi*, n°92, p. 5-19.

Fontaine F., Malherber F., 2016, *CDD vs CDI. Les effets d'un dualisme contractuel*, Les Presses de Sciences Po, coll. « Sécuriser l'emploi », Paris, 100 p.

Forgeot G., Gautié J., 1997, « Insertion professionnelle des jeunes et processus de déclassement », *Économie et Statistique*, n°304-305, p.53-74.

Fourcade B., 1992, « L'évolution des situations d'emploi particulières de 1945 à 1990 », *Travail et Emploi*, n°52, p. 4-19.

Frimousse S., Peretti J-M., 2015, « Regards croisés sur le changement agile », *Question(s) de management*, vol. 10, n° 2, p. 107-123.

Frot A., 2019, « Les rémunérations des contractuels : des profils et des postes spécifiques qui n'expliquent qu'en partie leur faiblesse », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2019, Faits et chiffres*, DGAFP, La Documentation française.

Gaboriau M., 2019, « Faire travailler sans contrat dans la fonction publique. Gestion quotidienne de l'incertitude et préoccupations morales », *Revue française de sociologie*, vol. 60, n°1, p. 43-69.

Gadrey J., Jany-Catrice F., 2007, *Les nouveaux indicateurs de richesse*, La Découverte, Paris.

Gagliarducci S., 2005, « The dynamics of repeated temporary jobs. », *Labour Economics*, n°12, p. 429–448.

Garabige A., 2013, « Les employeurs territoriaux face aux transformations des politiques d'emploi public. Etude quantitative sur le recours aux non-titulaires », Dans : Béthoux E., Koster J-V., Monchatre S., Rey F., Tallard M., Vincent C. (dir.), 2013, *Emploi, compétences et relations professionnelles : quelles dynamiques de régulation aujourd'hui ?*, Octarès, Toulouse, p. 285-295.

Gary-Bobo R., 2017, « La folie des fusions dans l'Université française », *Commentaire*, vol. 159, n°3, p. 607-616.

Gautié J., 2002, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, vol. 46, n°1, p. 60-76.

Gazier B., Picart C., Minni C., 2016, *La diversité des formes d'emploi*, Rapport du CNIS.

Gehrke B., Maug E-G., Obernberger S., Schneider C., 2021, “Post-Merger Restructuring of the Labor Force”, *European Corporate Governance Institute – Finance Working Paper*, n°753.

Gertz S., 2006, *At-Will Employment: Origins, Applications, Exceptions and Expansions in the Public Service*, Social Science Research Network.

Gintrag A., 2017 « La synergie : concept utile ou fausse justification ? », *Question(s) de management*, vol. 16, n°1, p. 103-112.

Gissler E., Knecht D., Krieff D., 2016, Revue de dépenses relatives au pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs, Rapport intermédiaire n° 2016-M-004, Inspection générale des finances.

Givord P., Maurin E., 2002, « Changes in Job Security and their Cause : An Empirical Analysis Method applied to France », 1982-2000”, *CREST Working Paper*.

Givord P., 2005, « Formes particulières d'emploi et insertion des jeunes ». *Économie et statistique*, n°388-389, p. 129-143.

Givord P., 2010, “Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques”, *document de travail n° G2010-08, Insee-Dese*, 74 p.

Givord P., 2014, « Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques. », *Économie & prévision*, vol. 204-205, n° 1-2, p. 1-28.

Givord P., Wilner L., 2015, « When does the Stepping Stone Work ? Fixed-Term Contracts Versus Temporary Agency Work in Changing Economic Conditions », *Journal of Applied Econometrics*, vol. 30, n°5, p. 787-805.

Gobillon L., Meurs D., Roux S., 2014, « 7. Le difficile accès des femmes aux emplois les mieux rémunérés : mécanismes et mesure », *Regards croisés sur l'économie*, vol. 15, n° 2, p. 137-153.

Goux D., Maurin E., Pauchet M., 2001, “Fixed-term contracts and the dynamics of labour demand”, *European Economic Review*, vol. 45, n°3, p.533-552.

Grimshaw D., Rubery J., 1998, “Integrating the Internal and External Labour Markets”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 22, n°2, p. 199-220.

Grimshaw D., Rubery J., 2007, “Undervaluing Women’s Work”, *Working Paper Series*, n° 53, European Work and Employment Research Centre, University of Manchester, Equal Opportunities Commission.

Grimshaw D., Cartwright J., Keizer, A., Rubery J., Hadjivassiliou K., Rickard C., 2014, “Coming clean: contractual and procurement practices”, *Equality and Human Rights Commission Research Research Report*, n°96.

Gros J., 2019, « 4. Les statistiques de l'emploi face aux mutations du travail indépendant. », Dans : Dubet F. (éd.), 2019, *Les mutations du travail*, La Découverte, Paris, p.77-95.

Güell M., Petrongolo B., 2007, « How binding are legal limits? Transitions from temporary to permanent work in Spain. » *Labour Economics*, n°14, p.153–183.

Gugler K., Yurtoglu B-B., 2004, “The Effects of Mergers on Company Employment in the USA and Europe”, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 22, n°4, p.481-502.

Guest D., 2004, “Flexible Employment Contracts, the Psychological Contract and Employee Outcomes: An Analysis and Review of the Evidence.”, *International Journal of Management Reviews*, vol. 5/6, n°1, p. 1-19.

Harfi M., Mathieu C., 2006, « Classement de Shanghai et image internationale des universités : quels enjeux pour la France ? », *Horizons stratégiques*, vol. 2, n°2, p. 100-115.

Hashimoto K., Cohn E., 1997, "Economies of Scale and Scope in Japanese Private Universities", *Education Economics*, vol. 5, n°2, p. 107-115.

Heckman J., 1979, "Sample selection bias as a specification error", *Econometrica*, n°47, p.153-162.

Heckman J., Ichimura H., Todd P-E., 1997, "Matching as an econometric evaluation estimator: evidence from evaluating a job training programme.", *The Review of Economic Studies*, vol. 64, n°4, p. 605-654.

Helgadóttir B., Svedberg P., Mather L., Lindfors P., Bergström G., Blom V., 2019, The association between part-time and temporary employment and sickness absence: a prospective Swedish twin study, *European Journal of Public Health*, vol. 29, n° 1, p. 147–153

Hélie T., 2017a, « L'architecture des décisions : Un président-bâtisseur dans le “tournant de la rigueur” », *Gouvernement et action publique*, vol. 2, n°2, p. 7-35.

Hélie T., 2017b, « Des États dans l'État culturel ? La reconfiguration des politiques culturelles par la décentralisation des établissements publics nationaux ». Dans : Dubois V. (dir.), 2017, *Le politique, l'artiste et le gestionnaire. (Re)configurations locales et dépolitisation politique*, Editions du croquant, Bellecombe-en-Bauges, p. 203-226.

Heller P-S. Tait, A-A., 1983, *Government Employment and Pay: Some International Comparisons*, Washington DC.

Henry O., Sinigaglia J., 2014, « De l'autonomie à la mise sous tutelle ? Contraintes budgétaires et stratégies gestionnaires des universités », *Savoir/Agir*, vol. 29, n°3, p. 15-24.

Holcman R., 2007, « Secteur public, secteur privé : similarités et différences dans la gestion des ressources humaines. », *Revue française de l'administration publique*, vol. 123, n°3.

Hugrée C., Penissat É., Spire, A., 2015, « Les différences entre salariés du public et du privé après le tournant managérial des États en Europe. », *Revue française de sociologie*, vol. 56, n°1, p. 47-73.

Hughes E-C., 1996, « Le drame social du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 115, p. 94-97.

Jeannot G., 2008, « Réforme de la fonction publique et réorganisation de l'État », *Esprit*, n°12, p. 94-109.

Jung L., 2012, *National Labour Law Profile: Japan*, International Labour organization

Kamionka, T., Vu Ngoc, X., 2016, « Insertion des jeunes sur le marché du travail, diplôme et quartier d'origine : une modélisation dynamique. », *Revue économique*, vol. 67, n°3, p. 463-494.

Kahn L-M., 2016, "Permanent Jobs, Employment Protection and Job Content," *IZA Discussion Papers* 9961, Institute of Labor Economics (IZA).

Keller B., Seifert H., 2015, Atypical forms of employment in the public sector: Are there any?, *WSI Working Papers*, The Institute of Economic and Social Research (WSI), Hans Böckler Foundation, n° 199.

Kornig C., et Michon F., 2010, « Les formes particulières d'emploi en France : un état des lieux », *CES Working Papers*, Paris.

Koshal R-K., Koshal M., 1999, "Economies of scale and scope in higher education: a case of comprehensive universities", *Economics of Education Review*, vol. 18, n°2, p. 269-277.

Koshiro K., 2001, "Japanese Public Sector Employment." In: Dell'Aringa C., Della Rocca G., Keller B. (eds), 2001, *Strategic Choices in Reforming Public Service Employment*, Palgrave Macmillan, London.

Labarère J., Bosson J-L, François P., Fine M-J, 2008, « L'analyse par score de propension Exemple d'application – une étude observationnelle sur la prophylaxie de la maladie thromboembolique veineuse », *La Revue de médecine interne*, vol. 29, n° 3, p. 255-258.

Lacousmes P., Le Gales P., 2005, *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris.

Lalande F., Scotton C., Bocquet P-Y., Bonnet J-L., 2012, *Fusions et regroupements hospitaliers : quel bilan pour les 15 dernières années ?*, Inspection générale des affaires sociales, mars.

Larquier de G., Rieucau G., 2014, « Quand les entreprises font leur marché : canaux et sélection sur les marchés du travail », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 2, n°2, p. 93-113.

Lazear E.P., Rosen S., 1990, « Male-female wage differentials in job ladders », *Journal of Labor Economics*, Vol 8 (1, pt.2), p. 106-123.

Lemière S., Perraudin C., Petit H., 2001, Régimes d'emploi et de rémunération des établissements français en 1998, *Construction d'une typologie à partir de l'enquête REONSE*, rapport dans le cadre de la convention d'étude sur l'Enquête REONSE, pour le compte de la Direction de l'Animation et de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES) du Ministère de l'emploi et de la solidarité, 51 p.

Lepinay T., 2018, « Du juge des comptes au conseiller du prince. Quand la Cour des comptes transforme ses manières de contrôler », *Politix*, n°124, p. 111-134.

L'Horty Y., 2016, *Les discriminations dans l'accès à l'emploi public*, Rapport au Premier Ministre.

Lichtenberg F-R., Siegel D., 1990, « The Effect of Ownership Changes on the Employment and Wages of Central Office and other Personnel », *Journal of Law and Economics*, vol. 33, n°2, p.383-408.

Lochard Y., Meilland C., Viprey, M., 2007, « La situation des médecins à diplôme hors UE sur le marché du travail: Les effets d'une discrimination institutionnelle », *La Revue de l'Ires*, vol. 53, n°1, p. 83-110.

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

Mainhagu S., Grima F., Defiebre-Muller R., 2018, « La stabilité professionnelle malgré les normes de mobilité. L'identification au travail source de dépendance et de libre choix. », *M@n@gement*, vol. 21, n°3, p. 994-1031.

Malcomson J-M., 1984, « Work Incentives, Hierarchy and Internal Labor Market. », *Journal of Political Economy*, vol. 92, p. 486-507.

Margolis D., 2006, « Should Employment Authority Worry about Mergers and Acquisitions? », *Portuguese Economic Journal*, vol. 5, n°2.

Marry C., Bereni L., Jacquemart A., Le Mancq F., Pochic S., Revillard A., 2015, « Le genre des administrations. La fabrication des inégalités de carrière entre hommes et femmes dans la haute fonction publique. », *Revue française d'administration publique*, vol. 1, n°1, p.45-68.

Maruani M., Reynaud E., 2004, « IV. Politiques d'emploi et organisation des marchés du travail. », Dans : Margaret Maruani (éd.), 2004, *Sociologie de l'emploi*, La Découverte, Paris, p. 66-82.

Mastracci S-H., Thompson J-R., 2007, “Flexibilized Employment in the Public Sector: Surprising Similarities and Important Differences between the United States and the United Kingdom”, *International Journal of Public Administration*, vol. 30, n°5, p. 541-557.

Maurin E., 2000, « Les contrats à durée déterminée et les coûts de licenciement nuisent-ils à l'embauche stable ? », *Annales d'économie et statistiques*, n°57, p. 267- 291.

Mcguckin R-H., Nguyen S-V., 2001, “The Impact of Ownership Changes: A View from Labour Markets”, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 19, n°5, p. 739-762.

McOrmond T., 2004, “Changes in working trends over the past decade”, *Labour Market Trends*, vol. 12, p. 25-35, London.

Meda D., Garner H., Senik C., 2004, « La difficile conciliation entre vie professionnelle et vie familiale », *Premières informations, Premières synthèses*, n°50.3, décembre.

Merindol J-Y., 2007, « Strasbourg, l'exemple d'une fusion universitaire », *Esprit*, n°12, p. 106-116.

Meurs D., Audier F., 2004, « Qui se présente dans la fonction publique et pourquoi : Premiers résultats d'enquêtes spécifiques sur les candidats à différents concours de la fonction publique d'État. », *Revue française d'administration publique*, vol. 3, n°3, p. 547-566.

Mignot-Gérard S., 2006, *Echanger et argumenter : les dimensions politiques du gouvernement des universités françaises*, thèse de doctorat en Sociologie, Institut d'études politiques.

Millard E., 2010, « La nouvelle gouvernance des opérateurs de l'État : mise en œuvre d'un pilotage renforcé », *Revue française d'administration publique*, n°136, p. 1003-1006.

Monchatre S., Salognon M., 2012, « Procédures, critères et sélectivité de l'évaluation », Dans : Fondeur Y., Larquier de G. (dir.), *Pratiques de recrutement et sélectivité sur le marché du travail*, Rapport du Centre d'études de l'emploi, n° 72.

Mouhanna C., 2011, « Entretien avec Alain Desrosières », *Sociologies pratiques*, vol. 22, n°1, p.15-18.

Mouillet S., Véro J., di Paola V., 2005, « 20. Le déclassement dans les Fonctions publiques d'État et territoriale. » Dans : Giret J-F. (éd.), 2005, *Des formations pour quels emplois*, La Découverte, Paris, p. 314-333.

Musselin C., 2009, « Les réformes des universités en Europe : des orientations comparables, mais des déclinaisons nationales », *Revue du MAUSS*, vol. 33, n°1, p. 69-91.

Musselin C. 2014, « Le changement dans les organisations : l'évolution des universités », *Administration & Education*, vol. 143, n°3, p. 43-51.

Musselin C., Dif-Pradalier M., 2014, « Quand la fusion s'impose : la (re) naissance de l'université de Strasbourg », *Revue française de sociologie*, vol. 55, n°2, p. 285-318.

Musselin C., 2015, « Les universités françaises : évolutions et transformations de 1793 à 2013 », Dans : Cavalier F. (éd.), 2015, *Bibliothèques universitaires : nouveaux horizons*, Éditions du Cercle de la Librairie, p. 19-32.

Norgård J-D., Skodvin OJ., 2002, “The importance of geography and culture in mergers: A Norwegian institutional case study.”, *Higher Education*, vol. 44, n°1, p. 73–90.

OCDE, 1999, *Employment Outlook*, Paris, June.

OCDE, 2013, « Protéger l'emploi, renforcer la flexibilité : un nouveau regard sur la législation sur la protection de l'emploi », *Perspectives de l'emploi*, Éditions OCDE.

Payne, J. M., Carlson, I., 2002, *Cross-country Comparisons of Public Employment and Pay of 26 Latin American and Caribbean Countries*, Paper commissioned by the IDB for the Regional

Policy Dialogue, Public Management and Transparency Network. Inter-American Development Bank, Washington DC.

Pélissier J., Supiot A., Jeammaud A., 2002, *Droit du travail*, Dalloz, n°125, p. 186.

Perez C., 2014, « La déstabilisation des stables : Restructuration financière et travail insoutenable », *Travail et emploi*, vol. 138, n°2, p. 37-52.

Perkins S-M., Tu W., Underhill M-G., Zhou X-Z., Murray M-D., 2000, “The Use of Propensity Scores in Pharmacoepidemiologic Research.” *Pharmacoepidemiology and Drug Safety*, vol. 9, n°2, p. 93–101.

Petit H., 2003, « Les déterminants de la mise en œuvre d'un mode de gestion de l'emploi », *Economie et Statistique*, n°361, p.53-70.

Petit H., 2002, *Fondements et dynamique de la segmentation du marché du travail. Une analyse sur données françaises*, thèse pour le doctorat en sciences économiques, Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Peyrin A., 2010, *Être médiateur au musée : Sociologie d'un métier en trompe-l'œil*, Paris, La documentation Française

Peyrin A., 2017, *Les contractuel.le.s au cœur de l'État : Une sociologie de l'emploi public par ses marges*, Sociologie, Habilitation à diriger des recherches, Université Paris Descartes - Paris V.

Peyrin A., 2019, *Sociologie de l'emploi public*, Armand Colin, Paris.

Peyrin A., 2020, « Quantifier les emplois précaires dans la fonction publique d'État, 1976-2017 », *Histoire et Mesure*, vol. XXXV, n°2, p.43-72.

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 Références Emploi et Salaires*.

Pierronet R., 2019, « Quel usage de l'entretien professionnel dans la gestion du personnel administratif des universités ? », *Revue française d'administration publique*, vol. 169, n°1, p. 169-184.

Pierru F., 2015, « Existe-t-il une « génération Y » de professionnels de santé ? », *Empan*, vol. 99, n°3, p. 38-45.

Pignoni M.-T., 2016, « La syndicalisation en France : des salariés deux fois plus syndiqués dans la fonction publique », *Dares Analyses*, n° 025

Pillon J-M., Garcia S., 2021 « La Grande transformation des trois fonctions publiques : enjeux quantitatifs et qualitatif. Entretien avec Marion Mauchaussée et Aurélie Peyrin », *Revue Française de Socio-Économie*, vol. 27, n°2, p. 141-155.

Piore M., 1975, "Notes for a theory of labor market stratification", In: Edwards R.C., Reich M., Gordon D.M., (eds), 1975, *Labor Market Segmentation*, Lexington, Mass., D. C. Heath.

Piore M., 1978, « Dualism in the Labor Market ; A Response to Uncertainty and Flux ; The Case of France », *Revue Economique*, n°1, p. 26-48.

Pochard M., 2009, « L'emploi dans la gestion des ressources humaines de la fonction publique », *Revue française d'administration publique*, vol. 132, n°4, p. 689-700.

Pouget J., 2006, « La Fonction publique : vers plus de diversité ? », *Insee Références*, France, portrait social.

Poulard F., 2019, *Les groupes professionnels à l'épreuve des réformes publiques. Clivages intra-professionnels, mobilisations et autonomie*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches en sociologie, Université de Strasbourg.

Pucci M., Roger M., Valentin J., 1997, « Temps Partiel et Réduction du Temps de Travail: une analyse des transitions sur le marché du travail », Dans : Cahuc P., Granier P. (eds), 1997, *La réduction du temps de travail. Une solution pour l'emploi ?*, Economica, Paris.

Pucci M., Valentin J., 2005, « Le renchérissement des CDD peut être favorable à l'emploi : une analyse des décisions des entreprises en environnement incertain », *Annales d'économie et statistique*, n°78, p. 163-197.

Rémy V., 2017, « Pourquoi les employeurs choisissent-ils d'embaucher en CDD plutôt qu'en CDI ? », *Dares Analyses*, n° 070.

Rémy V., 2019, « Comment les employeurs mobilisent-ils les contrats très courts ? », *Dares Analyses*, n° 019.

Rémy V., Simmonet V., 2021, « Quels sont les usages des contrats courts ? Pratiques et points de vue d'employeurs et de salariés », *Dares analyses*, n° 18.

Roger M., Zamora P., 2011, "Hiring young, unskilled workers on subsidized open-ended contracts: a good integration programme?", *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 27, n°2 p. 380-396.

Rosenbaum, P-R., Rubin D-B., 1983, "The central role of the propensity score in observational studies for causal effects". *Biometrika*, vol. 70, n°1, p. 41-55.

Rouban L., 2009, *La fonction publique*, La Découverte, Paris.

Roux S., 2007 « Les gains de la flexibilité d'emploi pour les entreprises : le travail à temps partiel et de courte durée », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. xlvi, n°2-3, p. 117-140.

Rouxel C., 2009, « Conditions de travail et précarité de l'emploi », *Premières informations, Premières synthèses*, n° 28.

Rubery J., 2007, "Developing segmentation theory: a thirty-year perspective", *Socio-Economie du Travail*, n°28.

Rubin D-B., Thomas N., 1996, "Matching using estimated propensity scores: relating theory to practice." *Biometrics*, p. 249-264.

Rubin D-B., 2001, "Using Propensity Scores to Help Design Observational Studies: Application to the Tobacco Litigation.", *Health Services & Outcomes Research Methodology*, vol. 2, n°3, p. 169–188.

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

Saccomanno B., 2021, Les contrats courts dans l'aide à domicile, entre tensions et bricolages quotidiens, Céreq Bref, n°407.

Sadran P., 1987, « De l'allégeance à la mobilité : quelle politisation pour la fonction publique territoriale ? », Pouvoirs, Revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°40, Des fonctionnaires politisés, p.39-48

Saglio J., 2005, « Le droit à la carrière des officiers de la marine », Revue française d'administration publique, n°116, p. 639-650.

Saint-Paul G., 1996, Dual Labour Market, MIT Press.

Salais R., Bavarez N., Reynaud B., 1986, L'invention du chômage, Presses Universitaire de France, Paris, 267 p.

Salais R., 2010, « La donnée n'est pas un donné. Pour une analyse critique de l'évaluation chiffrée de la performance », Revue française d'administration publique, vol. 135, n° 3, p. 497-515.

Salais R., 2014, « La confusion des sens ou le mentir vrai dans l'action politique aujourd'hui », Sens-Dessous, vol. 14, n°2, p. 41-50.

Sarfati F., 2015, « L'insertion professionnelle des jeunes entre précarité, incertitude et expérimentation. », *Cahiers de l'action*, vol. 45, n°2, p. 9-16.

Sauze D., 2006, *Le recours aux contrats de travail à durée déterminée en France : Une analyse sur données d'entreprises (1985-2000)*, Thèse de doctorat en Sciences Economiques, Université Paris I.

Safavi, M., Håkanson, L., 2018, "Advancing theory on knowledge governance in universities: A case study of a higher education merger.", *Studies in Higher Education*, vol. 43, n°3, p. 500-523.

Schneeweiss S., Eddings W., Glynn R-J., Patorno E., Rassen J., Franklin J-M., 2017, “Variable Selection for Confounding Adjustment in High-dimensional Covariate Spaces When Analyzing Healthcare Databases”, *Epidemiology*, vol. 28, n°2, p. 237–248.

Schweyer F.-X., 2009, « Santé, contrat social et marché : la fonction publique hospitalière en réformes », *Revue française d'administration publique*, n° 132, p. 727-744.

Serve S., Le Glass L-F., 2017, « Les universités françaises depuis le passage à l'autonomie : vers de nouveaux outils d'analyse financière ? », *Revue d'économie financière*, vol. 126, n°2, p. 265-296.

Simonet J-B., 1893, *Traité élémentaire de droit public et administratif*, 2e édition, F. Pichon, Paris.

Singly F., Thélot C., 1988, *Gens du privé, gens du public : la grande différence*, Dunod.

Siwek-Pouydesseau J., 1976, « Les personnels non titulaires de l'État : évolution et explication du phénomène », Dans : *Les agents non titulaires dans l'administration*, Institut français des sciences administratives, Editions Cujas, Paris.

Siwek-Pouydesseau J., 2000, « 13. Les syndicats et le statut des fonctionnaires », Dans : Baruch M-O. (éd.), 2000, *Serviteurs de l'État*. La Découverte, p. 211-222.

Smeets V., Ierulli K., Gibbs M., 2016, “ An Empirical Analysis of Post-Merger Organizational Integration. *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 118, n°3, p. 463-493.

Tepe M., Kroos D., 2010, “Lukrativer Staatsdienst ? Lohndifferenzen zwischen öffentlichem Dienst und Privatwirtschaft”, *CSI-Mitteilungen*, vol. 63, n°1, p. 3-10.

Thomas Y., 1995, *Histoire de l'administration*, La Découverte, Paris.

Thurow, L-C., 1975, *Generating Inequality*, Basic Books, New York.

Topalov C., 1994, *Naissance du chômeur 1880-1910*, Albin Michel, Paris, 629 p.

Travis A., Williams Z., 2012, *Revealed: government plans for police privatization*, p. 114-117.

Van de Ven W., Van Pragg B., 1981, « The Demand for Deductibles in Private Health Insurance: A Probit Model with Sample Selection », *Journal of Econometrics*, n°17, p. 229-252.

Varejão J., Portugal P., 2003, « Why do Firm Use Fixed-Term Contracts? », *Discussion Paper*, CETE, Porto.

Venezia R., 2016, *La pérennisation du contrat dans la fonction publique*, Thèse de doctorat en droit public, Université d'Avignon et des pays de Vaucluse.

Véran O., 2013, *Hôpital cherche médecins, coûte que coûte. Essor et dérives du marché de l'emploi médical temporaire à l'hôpital public*, rapport parlementaire.

West J-P., 2002, “Georgia on the Mind of Radical Civil Service Reformers.” *Review of Public Personnel Administration*, vol. 22, n°2, p. 79–93.

Yatim - Daumas F., 2012, *Réforme de la gouvernance des universités et implications managériales. Une lecture conventionnaliste de la LOLF*, thèse de doctorat en gestion, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines

Ylijoki O-H., 2014, “University under structural reform: A micro-level perspective.”, *Minerva*, vol. 52, n°1, p. 55-75.

Zarifian P., 2005, « Stratégie, réorganisations et compétences à La Poste », *La Revue de l'Ires*, n° 48, p. 71-100.

Zylberberg A., 1981, « Flexibilité, incertain et théorie de la demande de travail », *Annales de l'INSEE*, n°42, p. 31-52.

TABLE DES ENCadrés

Encadré 1.1 – Rappel historique de l'émergence des non-titulaires de la fonction publique	30
Encadré 1.2 – Lois de « déprécarisation » des contractuels de la fonction publique	35
Encadré 2.1 – Distribution des non-titulaires dans les trois fonctions publiques	61
Encadré 3.1 – Retour sur l'autonomisation des universités	99
Encadré 4.1 – Modèle économétrique	132
Encadré 5.1 – Sources et méthodes	145
Encadré 6.1 – Probit bivarié avec sélection	185
Encadre 7.1 – Rappel de la définition des contrats temporaires de la fonction publique	200

TABLE DES TABLEAUX

Tableau 1.1 – Les types de données disponibles sur l'emploi dans la fonction publique	38
Tableau 1.2 – Décomposition des formes d'emplois par fonctions publiques et par sources en 2018	44
Tableau 2.1– Variables actives	66
Tableau 2.2– Variables supplémentaires	66
Tableau 2.3 – Statistiques descriptives des variables actives par classe	73
Tableau 2.4 – Statistiques descriptives des variables supplémentaires des établissements par classe	75
Tableau 2.5 – Statistiques descriptives de la base de données par établissement pour les années 2011 et 2018	78
Tableau 2.6– Dynamique des pratiques de gestion de l'emploi sur 2011-2018	80
Tableau 2.7 – Mobilité des établissements par classe sur 2011-2018 en échantillon cylindré	81
Tableau 3.1 – Usages des contractuels par les employeurs publics et la durée de leur contrat	95
Tableau 3.2 – Part des non-titulaires dans les universités françaises	103
Tableau 3.3 – Tableau récapitulatif des agents interrogés	105
Tableau 4.1 – Description de l'échantillon	124
Tableau 4.2– Estimations des fusions d'universités sur l'emploi	126
Tableau 4.3 – Lien avec la variable de traitement	134
Tableau 4.4 – Lien avec les variables de résultat	134
Tableau 4.5 – Score de propension	136
Tableau 4.6 – Test de réduction du biais	136
Tableau 4.7 – Effet moyen de la fusion d'université sur l'emploi à moyen terme	137
Tableau 4.8 – Effet moyen de la fusion d'université sur l'emploi à court terme	138
Tableau 5.1 – Répartition en pourcentage des statuts d'emploi dans les établissements publics et au ministère de la Culture	155
Tableau 5.2 – Répartition en pourcentage des qualifications par statut d'emploi dans les EPA musées et le ministère de la Culture	158
Tableau 6.1 – Répartition des types de contrats de travail par fonction publique (en %)	181
Tableau 6.2 – Statistiques descriptives des caractéristiques sociodémographiques des agents stables et temporaires de la fonction publique (en %)	182
Tableau 6.3 – Probabilité d'être employé dans une fonction publique plutôt que dans les deux autres	186
Tableau 6.4 – Probabilité d'être employé en contrat temporaire plutôt qu'en contrat stable	189
Tableau 7.1 – Statistiques descriptives de l'échantillon (en %)	205
Tableau 7.2 – Logit de la probabilité des agents en contrat temporaire du public d'avoir connu une mobilité vers un emploi stable public (modèle 1) ou privé (modèle 2) deux années et demie d'observations après	209

TABLE DES FIGURES ET GRAPHIQUES

Graphique 1.1 – Évolution de la part des emplois non titulaires dans la fonction publique et le secteur privé dans l'enquête Emploi	46
Graphique 1.2 – Évolution de la part des emplois non titulaires dans la fonction publique dans le SIASP	47
Graphique 1.3 – Part de l'emploi public dans la population active occupée de chaque pays	50
Graphique 1.4 – Part des fonctionnaires dans les administrations centrales	53
Graphique 2.1 – Répartition de la part des qualifications par fonction publique (tous statuts confondus)	60
Graphique 2.2 – Répartition de la part des non-titulaires par fonction publique	61
Graphique 2.3 – Répartition de la part des non-titulaires par qualification et par versant de la fonction publique	62
Graphique 2.4 – Durée moyenne du contrat des non-titulaires par niveau de qualification et par fonctions publiques	64
Graphique 2.5 – Diagramme des valeurs propres de l'ACM	68
Graphique 2.6 – Contribution des variables aux axes	69
Graphique 2.8 – Dendrogramme de la classification	71
Figure 3.1 – Le processus de réalisation du dialogue de gestion	101
Graphique 3.1 – Face à la croissance de la population étudiante (+22 % de 2012 à 2019), les universités ont renforcé essentiellement leurs effectifs d'enseignants vacataires (+11 %)	114
Figure 5.1 – L'établissement public flexible et la fragmentation du recours à l'emploi	168
Figure 6.1 – Évolution des estimateurs des équations d'intérêt des trois probit bivariés avec sélection entre 2013 et 2018.	193
Graphique 7.1 – Type de contrat des agents en emploi temporaire de la fonction publique deux ans et demi après	203

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	5
INTRODUCTION GENERALE	13
Une grille de lecture segmentationniste	15
Croiser les méthodes	16
De l'entrée « profils d'employeurs » à l'entrée « profils d'agents »	17
Apports de la thèse	20
PARTIE I – LES NON-TITULAIRES DU PUBLIC : EMERGENCE ET DIFFUSION D'UNE CATEGORIE D'EMPLOI	23
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE	24
CHAPITRE 1 – SAISIR LES CONTOURS DE LA CATEGORIE STATISTIQUE DES NON-TITULAIRES DE LA FONCTION PUBLIQUE	25
Introduction	26
I. Les non-titulaires de la fonction publique : un groupe aux contours flous	28
1.1. Identifier les catégories statistiques	28
1.2. Les contours de l'emploi public	29
1.3. Définir les non-titulaires	30
1.4. Les critères de différenciation sur l'identification de la catégorie statistique des non-titulaires	33
1.5. Les choix opérés	36
II. Stratégie d'identification des non-titulaires dans la fonction publique française	37
2.1. Panorama des données françaises disponibles sur l'emploi dans la fonction publique	37
2.1.1. L'enquête Emploi : analyse des agents en emploi temporaire	40
2.1.2. Le SIASP : analyse des agents non titulaires	41
2.2. Cadrage statistique des échantillons retenus	43
2.2.1. Du point de vue des organisations employeuses	43
2.2.2. Du point de vue des individus	45
III. Un regard sur les comparaisons internationales	48
3.1. La position de l'emploi public français vis-à-vis de l'international	49
3.2. Comment comparer les non-titulaires du public entre les différents pays ?	51
Conclusion	55
CHAPITRE 2 : UNE DIVERSITE DES MODES DE GESTION DE L'EMPLOI NON TITULAIRE DANS LES ETABLISSEMENTS PUBLICS	57
Introduction	58
I. Portrait de la gestion de l'emploi dans les trois fonctions publiques	60
1.1. Structure des qualifications dans les trois fonctions publiques	60

1.2. Usage de qualifications différencié chez les non-titulaires	61
II. Données et méthode	65
2.1. Échantillon retenu	65
2.2. Les variables choisies	66
2.3. L'analyse de correspondances multiples	67
2.4. Classification ascendante hiérarchique	70
III. Pratiques de gestion différenciées de l'emploi non titulaire par les employeurs publics	72
3.1. Quels emplois pour les non-titulaires ?	72
3.2. Pour quels employeurs ?	74
3.3. Évolution des pratiques de gestion de l'emploi entre 2011 et 2018	78
Conclusion	83
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE	84
PARTIE II – LES RAISONS DE RECOURS : UN REGARD DU POINT DE VUE DES EMPLOYEURS PUBLICS	85
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE	86
CHAPITRE 3 : USAGE DES MODES DE FLEXIBILITE DE L'EMPLOI ET REGISTRE DE JUSTIFICATION : LE CAS D'UNE UNIVERSITE FRANÇAISE	89
Introduction	90
I. Les raisons de recours aux emplois non titulaires	92
1.1. Quels arbitrages entre CDD et CDI dans le privé ?	92
1.2. Des usages d'emplois non titulaires relativement équivalents dans la fonction publique	94
II. Le cas de l'université française	99
2.1. Gérer l'emploi dans une structure autonome	99
2.2. Cadrage statistique à partir données disponibles sur les universités	102
III. Une stratégie de gestion des ressources humaines aux motifs divers	104
3.1. Présentation de l'échantillon d'enquêtés	104
3.2. Statuts et conditions d'emplois différenciés selon le niveau de qualification des agents	106
3.3. Un volant d'emplois flexible pour répondre à l'accroissement du volume d'étudiants	109
3.4. Un large panel de mode de flexibilité encouragé par une logique de gestion managériale	111
3.5. Des stratégies de gestion de la main-d'œuvre enseignante qui diffèrent d'une université à l'autre	114
Conclusion	116

CHAPITRE 4 – UNE EVALUATION DE L’EFFET DES FUSIONS D’UNIVERSITE SUR L’EMPLOI : LE CAS DES UNIVERSITES FRANÇAISES	117
Introduction	118
I. Impact de la fusion des universités sur l’emploi : une revue de littérature	120
1.1. Effet des fusions des universités sur l’emploi : une volonté de réaliser des économies d’échelles	120
1.2. Effet des fusions acquisitions sur l’emploi : une analyse à partir des entreprises privées	121
1.2.1. Effet des fusions acquisitions sur le volume d’emploi	122
1.2.2. Effet des fusions acquisitions sur la répartition des statuts d’emploi	122
II. Une évaluation par la méthode des doubles différences	123
2.1. La base de données SIASP	123
2.2. Méthode des doubles différences échelonnée	125
2.3. Vérification de l’hypothèse de tendances parallèles et premiers résultats	126
III. Méthode d’appariement par score de propension	128
3.1. Construction des groupes	128
3.2. Stratégie économétrique : évaluer l’effet des fusions sur l’emploi par méthode d’appariement avec score de propension	129
3.3. Choix des variables explicatives	130
IV. Quel impact sur l’emploi deux ans après les fusions ?	133
4.1. Première caractérisation des données	133
4.2. Score de propension et sa qualité	135
4.3. Effet moyen des fusions d’université sur l’emploi	137
4.3.1. Un premier regard sur deux ans	137
4.3.2. Qu’en est-il à un an ?	138
4.4. Discussion des résultats	139
Conclusion	142
CHAPITRE 5 – OPERATEURS DE L’ÉTAT ET NOUVELLES FORMES DE GESTION DE L’EMPLOI PUBLIC : LE CAS DES ETABLISSEMENTS MUSEAUX	144
Introduction	145
I. Un processus d’autonomisation guidé par une optimisation de la gestion des personnels et une maîtrise des coûts	147
II. Saisir les contrats courts dans les établissements publics muséaux à travers le système d’information sur les agents des services publics	151
2.1. Circonscrire les établissements publics muséaux	151
2.2. Identifier les contrats courts	152
III. La structure de l’emploi dans les établissements publics muséaux	154
3.1. La répartition des formes d’emploi par établissements employeurs	154
3.2. Une segmentation des qualifications	157

IV. Contrats courts et stratégies de flexibilité de la main-d'œuvre	159
4.1. Un recours circonscrit aux contrats courts	160
4.2. Des organisations tenues de recourir à d'autres modes de flexibilité	163
Conclusion	166
CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE	168
PARTIE III – QUELLES SPECIFICITES DES PROFILS EN CONTRATS TEMPORAIRES ?	170
INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE	171
CHAPITRE 6 – CONTRATS TEMPORAIRES DE LA FONCTION PUBLIQUE ET FONCTIONNAIRES : QUELLES DIFFERENCES ?	172
Introduction	173
I. Littérature et hypothèses	175
1.1. La fonction publique comme marchés internes	175
1.2. Des marchés internes à l'usage d'un volant d'emploi du marché secondaire	177
II. Données	179
2.1. Usage de l'enquête Emploi	180
2.2. L'échantillon retenu	180
2.3. Qui sont les agents en emploi stable et temporaire dans les trois fonctions publiques ?	181
III. Méthode et résultats	183
3.1. Biais d'autosélection et correction	183
3.2. Trois profils de marchés internes différents...	186
3.3. ... et pourtant un profil presque similaire de contrat temporaire	189
3.4. Des profils d'agents du marché secondaire stables qui alimenteraient une segmentation de la demande de travail	192
Conclusion	194
CHAPITRE 7 – LE CONTRAT TEMPORAIRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE EST-IL UN PORT D'ENTREE VERS LA STABILITE ?	196
Introduction	197
I. Ports d'entrée vers la stabilisation : une revue de littérature	199
1.1. Quels ports d'entrée pour accéder à la stabilisation ?	199
1.2. Quelles hypothèses sur les agents en emploi temporaire qui se stabilisent ?	202
II. Données et méthode	204
2.1. Choix de la base de données	204
2.2. L'échantillon retenu	205
2.3. La méthode	207

2.3.1.	L'effet de sélection	207
2.3.2.	Le modèle d'estimation	208
2.3.3.	Grille de lecture de l'estimation des paramètres en rapport de chances	208
III. Qui est mobile vers un emploi stable ?		209
3.1.	L'expérience dans la fonction publique : facteur d'accès aux marchés internes, mais pas pour tous	210
3.1.1.	L'ancienneté dans un CDD de la fonction publique agit positivement sur la stabilisation dans ce même secteur	210
3.1.2.	Multiplier les expériences professionnelles dans la fonction publique handicape la stabilisation dans le secteur privé	211
3.2.	Le diplôme régule l'entrée dans la fonction publique	213
3.3.	L'importance des caractéristiques individuelles dans les sphères publiques et privées	213
3.4.	Des dynamiques de stabilisation différentes par périodes	215
IV. Quelle place pour ces agents dans la file d'attente vers l'emploi stable ?		217
Conclusion		219
CONCLUSION DE LA TROISIEME PARTIE		221
CONCLUSION GENERALE		223
L'action des pouvoirs publics comme réponse aux différents défis		223
Pistes de recherche		226
ANNEXES		229
BIBLIOGRAPHIE		238
TABLE DES ENCADRES		258
TABLE DES TABLEAUX		258
TABLE DES FIGURES ET GRAPHIQUES		259

EMPLOYMENT MARGINS IN THE PUBLIC SERVICE

Abstract – While civil servant status is the standard employment category in the civil service, there has been a significant growth in non-status employment over the last decade. The proportion of non-tenured staff, which stood at 14% in 2006, now stands at 23% in 2018 according to the Employment survey. However, the mechanisms behind the use of non-permanent staff and its consequences remain poorly documented. This thesis contributes to the literature on these employment statuses and is structured around three parts.

In the first part, using the theory of labour market segmentation, we trace the emergence and the evolution of this employment category. This first part, structured around two chapters, proposes on the one hand to analyze the definition of the category of non-tenured staff and to provide an overview of the existing data on this topic. On the other hand, using the database of the information system on public service employees (SIASP), it offers a typology of the profiles of public service establishments mobilizing non-tenured employment.

In the second part, we analyze the reasons for the use of non-permanent staff by public employers. This second part is structured around three chapters. The first chapter details the justifications used by public institutions to employ non-permanent staff. It relies on a monograph of a French university (interviews, analysis of local and sectoral data, public reports). While the public sector has been recurrently restructured over the last few decades, the second chapter estimates the potential impact of these restructurings on the use of non-tenured staff by universities (using a difference-in-difference model applied to mergers of institutions in the higher education sector, a model estimated with SIASP data for 2010-2019). The third chapter focuses on a sector which initiated the autonomisation of public institutions and which is a significant user of non-tenured staff: public museums. A monographic analysis of this sector (interviews, analysis of local and sectoral data, public reports) highlights the role of management autonomy of these institutions and the multidimensional nature of employment flexibility policies.

In addition, the last part of the thesis focuses temporary contracts agents (excluding open-ended contracts from the group of non-tenured employment) in order to study the profiles of the agents concerned and their careers. This last part, based on data from the Employment survey, is structured around two chapters. In the first chapter, we describe the different profiles of agents in temporary employment in the three sectors of the public service (via probit models with correction for selection bias). The second chapter studies the different profiles of agents with mobility to stable employment in the public or private sector (via logistic modelling). This last perspective makes it possible to introduce a reading scheme based on the segmentation theory of labour supply which can be compared with the labour demand segmentation described in the previous parts of the thesis.

Keywords – Public employment, non-tenured staff, management strategy, job mobility

LES MARGES DE L'EMPLOI DANS LA FONCTION PUBLIQUE

Résumé – Bien que le statut de fonctionnaire soit le cadre d'emploi standard de la fonction publique, depuis la dernière décennie on assiste à une croissance notable des emplois hors statut. La part des non-titulaires qui s'élevait à 14% en 2006 atteint désormais 23% en 2018 selon l'enquête Emploi. Pourtant le recours aux non-titulaires de la fonction publique, ses ressorts et ses conséquences restent peu documentés. Cette thèse propose d'alimenter la littérature sur ces statuts d'emplois sous trois principaux angles.

Partant du cadre d'analyse de la segmentation du marché du travail, le premier angle retrace l'émergence et l'évolution de cette catégorie d'emploi. Cette première partie, composée de deux chapitres, propose dans un premier temps de revenir sur la définition de la catégorie des non-titulaires de la fonction publique et de dresser un état des lieux des données existant sur le sujet. Dans un second temps, et à l'appui de la base de données du système d'information sur les agents des services publics (SIASP), elle offre une typologie des profils de recours à l'emploi non titulaire parmi les établissements de la fonction publique.

Le second angle de la thèse revient sur les raisons du recours à l'emploi de non-titulaires par les employeurs publics. Cette seconde partie est composée de trois chapitres. Le premier analyse les registres de justifications mobilisés par les établissements pour recourir aux non-titulaires, et les arbitrages réalisés. Il s'appuie sur la monographie d'un établissement universitaire français (entretiens, analyse de données locales et sectorielles, rapports publics). Alors que le secteur public est le lieu de restructurations récurrentes au cours des dernières décennies, le chapitre suivant estime leur impact potentiel sur le recours aux non-titulaires dans le cas des universités (via un modèle de différence de différence appliqué aux fusions d'établissements dans le secteur de l'enseignement supérieur, modèle estimé avec les données SIASP pour 2010-2019). Le dernier chapitre de cette partie se focalise sur un secteur initiateur de l'autonomisation des établissements publics et fortement utilisateur de non-titulaires : les établissements publics muséaux. Une analyse monographique de ce secteur (entretiens, données locales et sectorielles, rapports publics) nous permet de souligner le rôle de l'autonomie de gestion des établissements et le caractère multidimensionnel des politiques de flexibilité de l'emploi.

De façon complémentaire, le dernier angle de la thèse se focalise sur les agents en contrat temporaire (en excluant les CDI du groupe des non-titulaires) pour étudier les profils d'agents concernés et leurs trajectoires professionnelles. Cette troisième partie, construite à partir des données de l'enquête Emploi est composée de deux chapitres. Elle décrit dans le premier chapitre, les profils d'agents en emploi temporaire dans les trois versants de la fonction publique (via des modèles probit avec correction de biais de sélection) puis dans le second chapitre, elle propose d'étudier les profils d'agents ayant une mobilité vers un emploi stable que ce soit dans le public ou le privé (via des modélisations logistiques). Cette dernière partie permet alors un schéma de lecture de la segmentation de l'offre de travail qui peut être mise en regard de la segmentation de la demande de travail décrite dans les parties précédentes.

Mots clés – Emploi public, non titulaire, stratégie de gestion, mobilité professionnelle
