

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du Centre d'études de l'emploi et du travail
Mai 2023

188 le cnam
ceet

QUELLES STRATÉGIES DE GESTION DE L'EMPLOI NON-TITULAIRE DANS LA FONCTION PUBLIQUE ?

Marion Mauchaussée
Cnam-CEET et Clersé

Dans un contexte de réformes successives visant à transformer l'emploi public, la fonction publique voit, depuis 2007, croître ses effectifs d'emplois non-titulaires. Au-delà de cette tendance globale, les employeurs publics tendent à mettre en œuvre leurs propres stratégies de gestion de ces emplois pour répondre aux missions de service public.

Ce numéro de *Connaissance de l'emploi* s'intéresse à ces stratégies de gestion de la main-d'œuvre non-titulaire à partir des données du système d'information sur les agents des services publics (SIASP, 2018). Trois types de stratégies d'établissements se dégagent de l'analyse. Alors que les établissements de la fonction publique recourent à différents profils de non-titulaires (en termes de niveau de qualification et de durée de contrat) selon leur taille, leur secteur d'activité ou leur degré d'autonomie financière, les conditions d'emploi les plus défavorables sont supportées par les agents au niveau de qualification les plus faibles dans une grande majorité d'organisations.

Tandis qu'à la fin des années 1990 les plans de titularisation (Le Pors, 1983 ; Perben, 1996 ; Sapin, 2001) ont contribué à augmenter le nombre de fonctionnaires, d'autres réformes, plus récentes, ont favorisé le recours aux non-titulaires de la fonction publique (la révision générale des politiques publiques [RGPP], 2007 ; Loi Sauvadet, 2012 ; Loi Dussopt, 2019). En effet, entre 2008 et 2018, le nombre de titulaires passe de 1,6 à 1,5 million (soit une baisse de 0,6 % par an) quand le stock de non-titulaires poursuit une croissance importante passant de 333 à 440 milliers (soit une hausse de 2,8 % par an) (Ruiz, 2021, p. 117). Ces dynamiques contraires de recrutement participent à l'existence et au renforcement d'un système dual dans la fonction publique entre agents statutaires et non-titulaires (Peyrin, 2019). Toutefois, au-delà du volume que représentent les non-titulaires dans la fonction publique, il faut également

envisager l'existence de politiques de gestion des ressources humaines propres aux employeurs publics. En effet, le développement de l'autonomie de gestion des établissements (notamment concernant leur main-d'œuvre) depuis quelques décennies, suppose la mise en œuvre de stratégies RH, non pas à l'échelle de la fonction publique, mais à l'échelle des organisations employeuses (Mauchaussée, 2022). En tenant compte des enveloppes budgétaires allouées par l'État, les employeurs publics peuvent choisir d'avoir recours à une main-d'œuvre moins coûteuse et plus flexible que les fonctionnaires pour assurer le fonctionnement des services publics. Les agents non-titulaires apparaissent alors comme un vivier de main-d'œuvre idéal pour répondre à la pénurie de personnel. D'un employeur à l'autre, on fait l'hypothèse qu'il existe une diversité de recours à ce vivier de non-titulaires, qui s'appuie sur les

missions des établissements, leur degré d'autonomie financière ou encore leur taille. Quelles sont alors les stratégies mobilisées par les organisations publiques dans la gestion de leur main-d'œuvre non-titulaire? Existe-t-il des différences de gestion entre les établissements ou entre secteurs d'activité?

Encadré 1

MÉTHODOLOGIE

Les données utilisées s'appuient sur le système d'information sur les agents des services publics (SIASP) produit par l'INSEE et construit à partir des informations déclarées de l'établissement employeur. Ces données recensent des informations sur l'emploi et la rémunération des agents dans les trois fonctions publiques. Selon le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2020) s'appuyant en partie sur la base de données SIASP, la part des non-titulaires de la fonction publique s'élevait à 24,9 % de la fonction publique au 31/12/2018 (raisonnement en stock). Partant d'un raisonnement complémentaire, en flux (comptabilisation à la dernière période d'emploi¹ plutôt qu'une comptabilisation à date fixe), la part des emplois non-titulaires mobilisés par les employeurs s'élève à 36,22 % en 2018. Ce mode de calcul permet de saisir les emplois dont la durée est plus courte, par exemple les emplois de moins de trois mois, non renouvelés et terminés avant le 31/12 (c'est le cas pour des accroissements temporaires ou saisonniers d'activité). Il permet alors de rendre compte des stratégies de gestion, non pas à une date fixe, mais sur une période plus longue.

En 2018, la base de données SIASP comprend 6 435 901 emplois. Afin de comprendre la gestion des emplois par les établissements, la base de données des emplois est transformée en base de données des établissements. Pour cela, nous retenons comme unité d'observation l'établissement à partir de son numéro Siren et obtenons une base de données constituée de 52 715 établissements. Parmi les 52 715 observations correspondant aux organisations, 7 149 établissements ne recourent pas aux non-titulaires.

Pour caractériser les profils d'emploi non-titulaires et les profils des établissements qui les mobilisent, nous avons d'abord réalisé une analyse des correspondances multiples (ACM) sur 45 566 établissements qui ont recours aux non-titulaires. L'usage d'une telle méthode 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] de ces structures). Les variables actives correspondent ici à la part et la durée des emplois des non-titulaires par catégorie hiérarchique (A, B ou C). Pour compléter l'analyse, nous avons réalisé une classification ascendante hiérarchique (CAH) qui nous a conduits à conserver quatre profils de gestion de l'emploi non-titulaires.

On ajoute un cinquième type d'employeur ayant pour particularité de ne pas recourir à des emplois hors statut. Retirée préalablement de la construction de l'ACM et de la CAH puisqu'elle ne donne pas d'informations sur la gestion des personnels non-titulaire, cette dernière classe sera réintégrée uniquement lors de la caractérisation des employeurs publics à partir de variables supplémentaires.

¹ La part des emplois non-titulaires est souvent calculée au 31/12, or une partie des contrats plus courts terminés avant cette date n'est pas prise en compte : le rapport annuel sur l'état de la fonction publique (2017) montre que près de 20 % des emplois occupés sur l'année 2015 ne le sont plus au 31/12. Réaliser le calcul de cette part sur la dernière période d'emploi nous permet de prendre en compte les emplois n'étant plus occupés au 31/12 mais pourtant bien mobilisés par les employeurs dans l'année.

L'objectif de ce numéro de *Connaissance de l'emploi* est d'explorer cette diversité des stratégies de gestion de l'emploi non-titulaire dans la fonction publique, à partir d'une base de données sur les agents des services publics (SIASP) qui recense des informations sur les emplois et les rémunérations des agents de la fonction publique (cf. encadré 1). Nous dégageons cinq profils de gestion de ces non-titulaires (cf. tableau 1) qu'il est possible de regrouper en trois grandes stratégies de gestion par les employeurs.

● Diversification des profils de non-titulaires en termes de qualification et de durée de contrat

Cette première stratégie de gestion correspond au premier groupe d'établissements « **Recours modéré à des profils multiples** ». Celui-ci concentre 23 % des administrations publiques. Il 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 agents de catégorie 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 la catégorie C (plutôt de 7 mois). Les profils de cette classe sont constitués d'emplois très différents. Parmi les métiers les plus fréquents, les non-titulaires occupent des emplois de catégorie C tels que : adjoints techniques, services civiques, adjoints territoriaux d'animation, accompagnants des élèves en situation de handicap ; chez les non-titulaires de catégorie A, on retrouve des agents de services hospitaliers qualifiés, des vacataires, des enseignants contractuels, des internes en médecine. Si en proportion, ces employeurs semblent recourir de façon modérée aux non-titulaires (qui représentent en moyenne près de 35 % de leurs effectifs), ils sont aussi ceux qui comptent le volume le plus important de non-titulaires en comparaison aux employeurs des autres classes. Ainsi, 92 % des emplois non-titulaires de la fonction publique se concentrent dans ce premier groupe d'établissements.

Le recours aux agents non-titulaires de catégorie A est de plus en plus répandu dans la fonction publique, et notamment pour les postes détenant des compétences recherchées, avec des embauches en CDI. C'est par exemple le cas dans les hôpitaux qui souffrent d'une pénurie d'infirmières dorénavant recrutées plus souvent en CDI que comme titulaires de leur statut. Concernant les types d'établissements qui composent ce premier groupe, il est plutôt constitué d'organisations de taille moyenne ou de grande taille et plus particulièrement de ministères, d'hôpitaux, d'établissements médico-sociaux, de régions et de départements dont les activités principales concernent la santé humaine et l'action sociale, ou l'administration publique.

● Massification et concentration du recours sur certaines catégories hiérarchiques

La seconde stratégie à l'œuvre repose sur le recours massif à des non-titulaires ciblé sur certaines catégories hiérarchiques. Deux des cinq classes présentent cette stratégie et correspondent à des catégories d'employeurs relativement similaires. Il s'agit des deuxième et troisième groupes d'établissements qui sont composés majoritairement d'établissements publics locaux d'enseignement relevant du secondaire (collèges, lycées).

Tableau 1 : Statistiques descriptives des variables actives et supplémentaires 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
Variables actives						
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 moyenne de non-titulaires de catégorie B parmi l'ensemble des catégories B	27,31	91,69	65,19	0,23	-	28,20
Part moyenne des non-titulaires de catégorie C parmi l'ensemble des catégories C	42,94	84,34	0,00	48,95	-	43,76
Durée moyenne des contrats des non-titulaires de catégorie A (en jour)	260	297	242	260	-	259
Durée moyenne des contrats des non-titulaires de catégorie B (en jour)	219	223	190	163	-	219
Durée moyenne des contrats des non-titulaires de catégorie C (en jour)	196	218	-	192	-	207
Nombre d'observations	10 376	5 827	4 375	24 988	-	45 566
Variables supplémentaires						
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 non titulaire (NT) des employeurs						
Part moyenne des NT	34,19	85,93	63,68	47,67	-	36,22
Part des établissements recourant aux non-titulaires	23 %	13 %	10 %	55 %	-	100 %
Part des emplois non titulaires dans la fonction publique	92 %	5 %	2 %	1 %	-	100 %
Nombre d'observations	10 376	5 827	4 375	24 988	7 149	52 715

Note : les postes n'ayant pas de catégorie hiérarchique associée ne sont pas pris en compte dans l'ACM et la CAH. 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= 52715). Source : Système d'information sur les agents des services publics (SIASP), 2018, données pondérées, INSEE.

En effet, le deuxième groupe d'établissement « **Recours massif et ciblé aux peu qualifiés** » regroupe 13 % des administrations de l'État. Dans ce groupe, la main-d'œuvre non-titulaire concerne principalement les agents de catégories B et C qui ont une durée moyenne d'emploi très similaire. Les emplois non-titulaires sont également représentés massivement puisque trois quarts des organisations emploient en moyenne 86 % de non-titulaires parmi leurs effectifs. Au sein de ces personnels non-titulaires, on retrouve une variété moins importante de métiers que dans la première classe, avec plus souvent des assistants d'éducation, surveillants, employés de services divers, accompagnants des élèves en situation de handicap ou encore agents de services. Parmi ces personnels de soutien éducatif ou parfois d'appui administratif que sont les assistants d'éducation et les accompagnants d'élèves

en situation de handicap (AESH), 72 % seraient des agents non-titulaires au 31 décembre 2015 et correspondraient à un vivier d'agents continuellement renouvelé (Cour des comptes, 2018).

Le troisième groupe d'établissement « **Recours massif et ciblé aux qualifiés** » rassemble 10 % des effectifs des organisations de l'État. Ce groupe emploie aussi une part très importante d'agents non-titulaires de catégorie B (en moyenne 65 %). Par contraste avec la classe précédente qui recourt davantage à des emplois d'exécution (catégorie C), celle-ci recourt à des non-titulaires de catégorie A (en moyenne 38 %). Ce troisième groupe d'établissements emploie des agents en moyenne plus diplômés, mais dont la durée des contrats est aussi plus faible. Ces établissements recourent également massivement

aux non-titulaires qui représentent en moyenne 64 % de leur effectif total. En termes de métiers, on compte principalement des assistants d'éducation, mais aussi une part importante d'ingénieurs d'étude, de directeurs et chargés de recherche, d'allocataires de recherche ainsi que des techniciens de laboratoire de recherche. Si la taille de ces établissements est plus petite et les personnels non-titulaires plus qualifiés que dans les établissements de la classe précédente, les deux classes se trouvent dans le périmètre de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, lesquels recourent plus que les autres aux non-titulaires (Cour des comptes, 2017).

● Recours à des statuts d'emploi différenciés

La troisième stratégie à l'œuvre correspond à un recours différencié lié au statut d'emploi. Deux des cinq classes présentent cette stratégie et correspondent à un type d'employeur particulier : les communes.

Le quatrième groupe d'établissement « **Recours important et ciblé aux peu qualifiés** » rassemble 55 % des organisations publiques. Il regroupe presque exclusivement des agents non-titulaires de catégorie C, provenant de la fonction publique territoriale, et très peu de catégorie A. En comparaison des trois classes précédentes, les agents non-titulaires de catégorie C de cette classe détiennent la durée de contrat la plus faible. En moyenne, les établissements de ce groupe recourent pour près de la moitié de leurs effectifs à des non-titulaires. Parmi ces personnels non-titulaires, on recense principalement des adjoints techniques, des adjoints administratifs, des adjoints territoriaux d'animation ainsi que des agents en contrat d'insertion. Cette main-d'œuvre non-titulaire se concentre dans les communes de petite à très petite taille. C'est notamment pour compléter les effectifs dans un contexte de manque de personnel qu'elle est traditionnellement utilisée (Devetter et Valentin, 2019).

Enfin le dernier groupe d'établissement « **Non-recours aux non-titulaires** » a pour particularité de ne pas recourir à une main-d'œuvre non-titulaire. Là encore, ces établissements sont aussi de très petites communes composées exclusivement de fonctionnaires (plutôt de catégorie C). Le niveau de qualification est très similaire au groupe précédent.

Les modes de gestion de ces deux dernières classes pourraient être liés à des effets structurels tels que le non-remplacement de départs en retraite de fonctionnaires, compensé par des agents non-titulaires, ou encore des objectifs et des orientations politiques des collectivités qui soutiendraient la contractualisation ou la titularisation. Autrement dit, les pratiques d'emploi des établissements pourraient être affectées par le poids des élus locaux.

Le poids élevé des non-titulaires dans la fonction publique masque l'existence d'une diversité de stratégies d'emploi propre aux organisations publiques. Si la typologie propose trois stratégies de gestion de l'emploi non-titulaire relativement différentes entre les employeurs publics, nous faisons un constat frappant. Parmi les établissements qui recourent aux non-titulaires, l'instabilité du contrat semble davantage supportée par les emplois de catégorie C. Il s'agit aussi de contrats dont la durée est plus courte, moins bien payés et dont le temps de travail moyen y est plus faible que pour les emplois non-titulaires de catégories A et B. Bien que l'instabilité dans l'emploi touche toutes les catégories hiérarchiques, elle apparaît davantage portée sur les emplois dits d'exécution.

Derrière ces distinctions se cache aussi la question des motifs du recours qui sont là encore différents en termes de niveau de qualification. L'emploi des non-titulaires les plus qualifiés répond à un manque de main-d'œuvre sur des besoins particuliers et se fait plus souvent en CDI, notamment pour des qualifications similaires recherchées par le secteur privé. En revanche, les non-titulaires moins qualifiés sont mobilisés pour répondre à la variabilité de l'activité sur des emplois de plus courte durée (Mauchassée et Poulard, 2024). Finalement, au-delà du caractère dual du statut d'emploi entre fonctionnaires et agents hors statut, on constate aussi l'existence d'un système dual qui repose sur une distinction entre niveaux de qualification, avec des conditions d'emploi différentes en termes de rémunération, de durée de contrats, ou encore de temps de travail.

RÉFÉRENCES

Cours des comptes (2017), « Gérer les enseignants autrement : Une réforme qui reste à faire ».

Cours des comptes (2018), « Le recours croissant aux personnels contractuels dans l'Éducation nationale ».

Devetter, F.-X. & Valentin, J. (2019), « Externaliser les services d'entretien des collèges : une économie pour les finances publiques? », *Revue française d'administration publique*, 172, 1059-1075.

Mauchassée M., (2022), Les marges de l'emploi dans la fonction publique, *Sciences Économiques*, Université de Lille.

Mauchassée M., Poulard F. (2024), « Les établissements publics administratifs et la transformation des politiques d'emploi », *Travail et Emploi*, à paraître.

Peyrin, A. (2019), « Les recompositions des normes d'emploi public : Genèse du recours aux emplois atypiques dans la fonction publique française. », *Revue Française de Socio-Économie*, 22, 67-84.

Ruiz E. (2021), *Trop de fonctionnaires ?* Paris, Fayard.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi et du travail (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : ceef.cnam.fr
Elles sont également disponibles via la [lettre électronique Flash](#) ainsi que les comptes [Twitter @CeefEtudes](#) et [LinkedIn Cnam-CEET](#).

Centre d'études de l'emploi et du travail

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand CEDEX

Directrice de publication : Christine Erhel - Responsable éditorial et relations Presse : Bilel Osmane - Téléphone : 01 45 92 68 48

Mise en page : Ad Tatum - Dépôt légal : 1805-066 - Mai 2023 - ISSN : 1767-3356

Ce numéro est en accès libre et sous licence Creative Commons 