



Janvier 2025

Les contractuels dans la fonction publique depuis 2011, effectifs et parcours

Pascal GODEFROY et Sarah TOUZÉ

En 2022, les agents contractuels représentent 22 % de l'effectif total des agents de la fonction publique contre 17 % en 2011. Les effectifs de contractuels ont fortement augmenté à tous les niveaux de qualification de l'emploi. Cette augmentation s'est accompagnée d'une baisse modérée des chances de se maintenir cinq ans plus tard dans la fonction publique. Ainsi, 63 % des agents contractuels travaillant dans la fonction publique en 2011 étaient encore présents cinq ans plus tard, contre 61 % des contractuels de 2016.

Ceci s'explique en partie par une baisse marquée des titularisations : 38 % des agents contractuels de la fonction publique hospitalière de 2016 sont devenus fonctionnaires cinq ans plus tard, soit une baisse de 3 points par rapport à 2011 ; ils sont 28 % dans la fonction publique territoriale, soit une baisse de 6 points ; et 12 % de ceux de la fonction publique de l'État, soit une baisse de 5 points.

Les évolutions salariales diffèrent selon la trajectoire dans la fonction publique : 51 % des agents contractuels titularisés dans les cinq ans ont progressé dans la distribution des salaires, et seulement 24 % de ceux qui sont restés contractuels.

À profil donné, les femmes contractuelles ont plus de chances que les hommes contractuels de rester dans la fonction publique. À l'inverse, les personnes de plus de 50 ans ou de moins de 35 ans ont moins de chances de rester dans la fonction publique que celles de 35-49 ans. Par rapport à un agent de la fonction publique de l'État, un contractuel de la fonction publique territoriale a deux fois plus de chances d'être titularisé que de quitter la fonction publique, et un agent de la fonction publique hospitalière près de trois fois plus.

Fin 2022, plus d'un agent public sur cinq est contractuel

Fin 2022, l'ensemble de la fonction publique compte 5 696 900 agents, dont 1 258 500 ont le statut de contractuel, soit 22 % de l'effectif total des agents de la fonction publique. Ils représentaient 17 % en 2011 (hors bénéficiaires de contrats aidés, voir Sources, méthodes et définitions) [Figure 1].

Dans l'ensemble de la fonction publique, les femmes sont majoritaires. Elles le sont encore davantage parmi les contractuels (69 %) que parmi les fonctionnaires (65 %). Toutefois dans la fonction publique hospitalière (FPH), la part des femmes est plus importante parmi

les fonctionnaires (82 %). Par versant, les femmes sont davantage représentées parmi les contractuels de la FPH (78 %) que parmi ceux de la fonction publique de l'État (FPE, 68 %) et que parmi ceux de la fonction publique territoriale (FPT, 66 %).

Les contractuels sont plus jeunes que les fonctionnaires : 39 ans en moyenne contre 46 ans. La part des 50 ans et plus est plus élevée parmi les fonctionnaires (43 %) que parmi les contractuels (24 %) et, à l'inverse, 30 % des contractuels ont moins de 30 ans contre seulement 7 % des fonctionnaires. Les agents contractuels sont en moyenne plus jeunes dans la FPH (37 ans) que dans les autres versants (40 ans dans la FPE et la FPT).

Figure ① : Effectifs de la fonction publique par statut au 31/12/2022

	Fonction publique de l'État				Fonction publique territoriale			
	Effectifs (en milliers)	Part (en %)	Taux de féminisation (en %)	Âge moyen	Effectifs (en milliers)	Part (en %)	Taux de féminisation (en %)	Âge moyen
Fonctionnaires	1 513,3	60	61	46	1 429,0	74	59	48
Contractuels	546,3	21	68	40	448,9	23	66	40
Militaires	314,2	12	18	34				
Autres catégories et statuts ⁽¹⁾	168,4	7	66	45	63,0	3	78	43
Total	2 542,2	100	58	43	1 940,9	100	61	46

	Fonction publique hospitalière				Ensemble de la fonction publique			
	Effectifs (en milliers)	Part (en %)	Taux de féminisation (en %)	Âge moyen	Effectifs (en milliers)	Part (en %)	Taux de féminisation (en %)	Âge moyen
Fonctionnaires	809,2	67	82	44	3 751,5	66	65	46
Contractuels	263,3	22	78	37	1 258,5	22	69	39
Militaires					314,2	6	18	34
Autres catégories et statuts ⁽¹⁾	141,4	12	55	40	372,8	7	64	43
Total	1 213,9	100	78	42	5 696,9	100	63	44

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Champ : Emplois principaux, tous statuts, situés en France (hors Mayotte). Hors bénéficiaires de contrats aidés.

(1) La catégorie «Autres catégories et statuts» recouvre principalement des enseignants et documentalistes des établissements privés sous contrat et des ouvriers d'État dans la FPE, des assistants maternels et familiaux dans la FPT, des médecins dans la FPH et des apprentis dans les trois versants.

Lecture : Fin 2022, la part des contractuels dans les effectifs de la fonction publique est de 22 %.

Entre 2016 et 2022, forte augmentation des effectifs de contractuels dans les trois versants

Fin 2011, 17 % des agents de la fonction publique avaient le statut de contractuel ; à la fin 2022, les contractuels représentent 22 % des effectifs de la fonction publique. Entre 2011 et 2022, la part des contractuels dans l'ensemble de la fonction publique a augmenté de 5,0 points, avec une progression des effectifs de 36,6 % tandis que la part des fonctionnaires a baissé de 4,6 points, avec une baisse des effectifs de 0,6 % (Figure ②). Mais ce n'est qu'à partir de 2016 que les effectifs de contractuels ont connu une augmentation en moyenne plus forte que celle des autres statuts : entre 2011 et 2016, la part des contractuels dans les effectifs de la fonction publique était restée stable, autour de 17 %.

Par versant, entre 2011 et 2022, les effectifs de contractuels dans la FPE ont augmenté de 45,9 % tandis que ceux de fonctionnaires ont baissé de 2,1 %. La part des contractuels dans la FPE s'est nettement accrue pendant la période, passant de 15 % à 21 %. Alors que les contractuels ne représentaient qu'entre 15 % et 16 % des effectifs de la FPE jusqu'en 2016, leur part a progressé de 5 points dans le versant entre 2016 et 2022.

Dans la FPT, les effectifs de contractuels ont augmenté de 26,1 % et ceux de fonctionnaires de 1,6 %. Mais jusqu'en 2016 les effectifs de contractuels dans la FPT ont baissé de 0,7 % tandis que les ceux de fonctionnaires ont augmenté de 4,2 %. Puis, à partir de 2017, la part des contractuels s'est nettement accrue, en lien avec l'entrée sous ce statut de nombreux bénéficiaires de

contrats aidés de la FPT. Entre 2017 et 2022, la part des contractuels est ainsi passée de 20 % à 23 %.

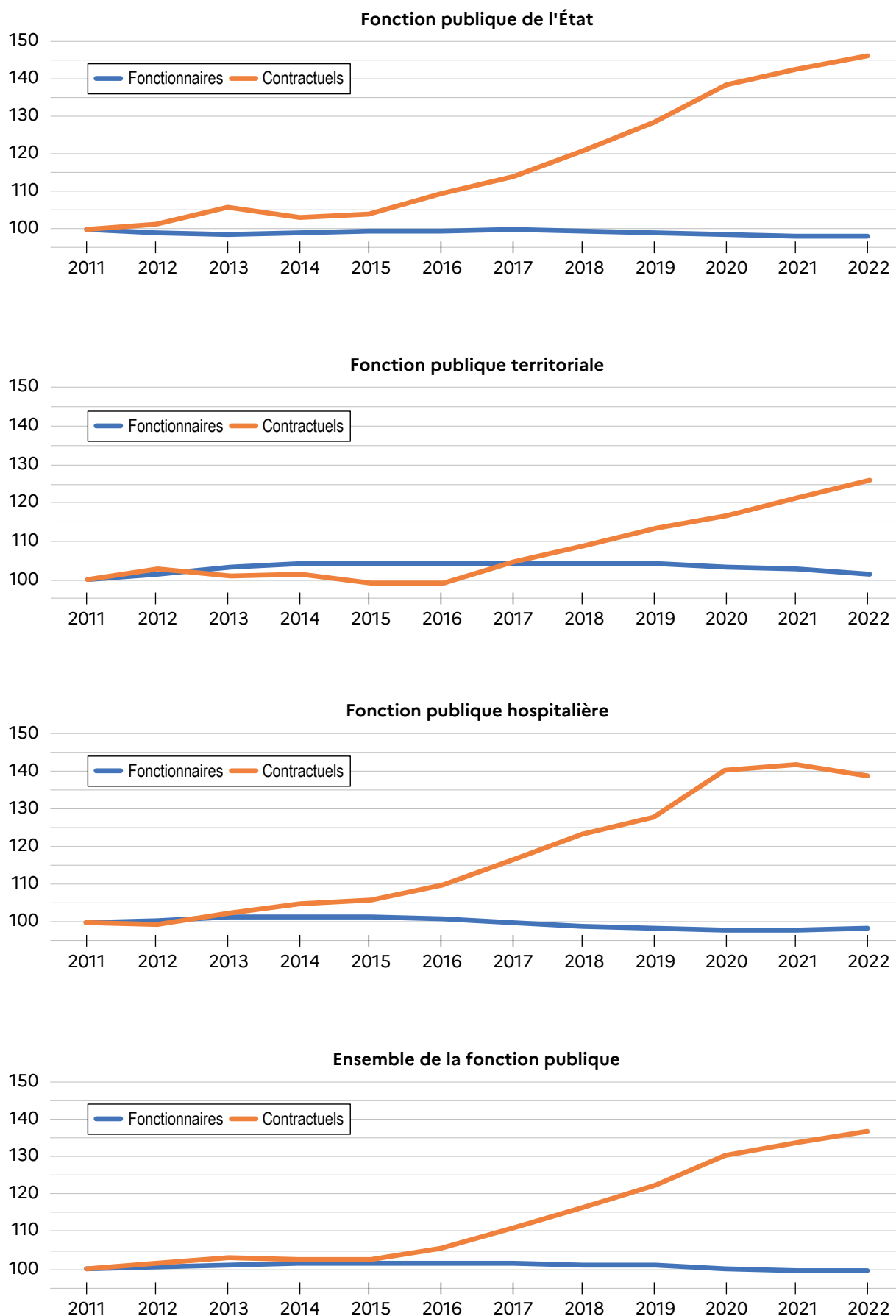
Dans la FPH, les effectifs de contractuels ont augmenté de 39,2 % entre 2011 et 2022 et ceux de fonctionnaires ont baissé de 1,5 %. La part des contractuels s'est accrue de 4,5 points. Entre 2011 et 2016, la part des contractuels est restée stable, puis elle a augmenté sensiblement, gagnant 3,4 points entre 2016 et 2022 pour atteindre 22 %.

Quatre fonctionnaires pour un contractuel en 2016, trois pour un en 2022

Dans l'ensemble de la fonction publique, le ratio des effectifs de fonctionnaires sur les effectifs de contractuels a baissé entre 2011 et 2022 (Figure ③). Entre 2011 et 2016, il est resté relativement stable, puis a fortement diminué entre 2016 et 2022, passant de quatre à trois fonctionnaires pour un contractuel, avec des tendances légèrement différentes selon le versant. Dans la FPE, le ratio est passé de 4,3 à 3,9 entre 2011 et 2016, avec toutefois une hausse dans les années 2014 et 2015 liée pour partie à la hausse des recrutements d'enseignants par concours. Puis il a baissé de façon continue jusqu'en 2022, pour atteindre 2,8. Dans la FPT, le ratio a oscillé entre 3,9 et 4,1 entre 2011 et 2016, puis a baissé de façon quasi linéaire jusqu'à 3,2 en 2022. Dans la FPH, le ratio a baissé sur la période, avec toutefois un ralentissement fort de la baisse en 2021 et même une hausse en 2022, liés à des titularisations et des recrutements de fonctionnaires dans le sillage du Ségur de la santé.

Figure ② : Évolutions des effectifs physiques de fonctionnaires et de contractuels au 31 décembre

Base 100 en 2011

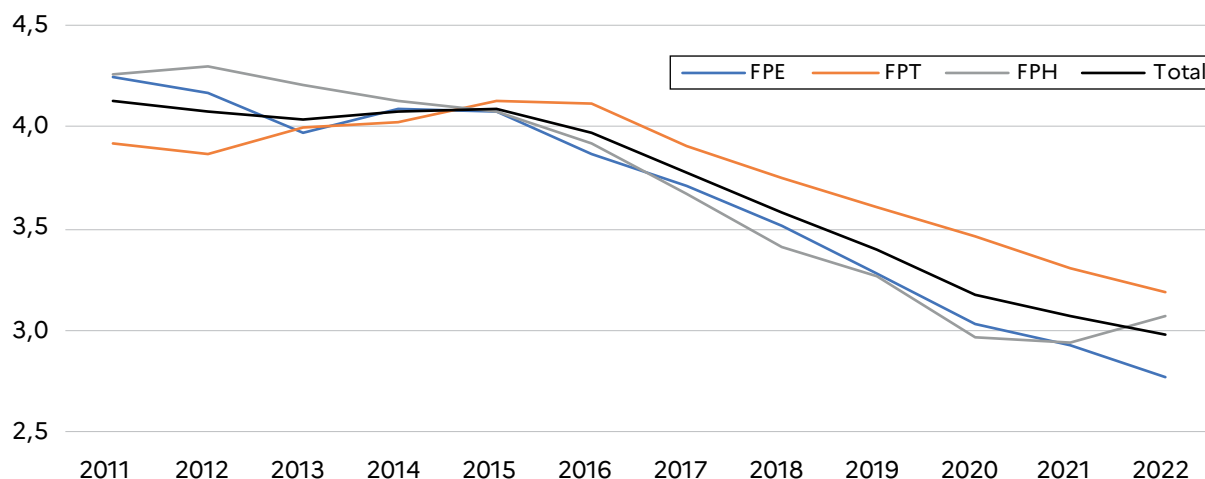


Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Champ : Emplois principaux, situés en France (hors Mayotte). Fonctionnaires et contractuels.

Lecture : Entre la fin 2021 et la fin 2022, les effectifs de contractuels dans la FPE ont progressé de 3,7%.

Figure 3 : Évolution du ratio des effectifs physiques de fonctionnaires sur les effectifs physiques de contractuels au 31 décembre



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Champ : Emplois principaux, situés en France (hors Mayotte). Fonctionnaires et contractuels.

Lecture : Dans la FPE, fin 2011, on compte 4,3 fonctionnaires pour un contractuel ; fin 2022, 2,8 fonctionnaires pour un contractuel.

Plus de contractuels à tous les niveaux de qualification

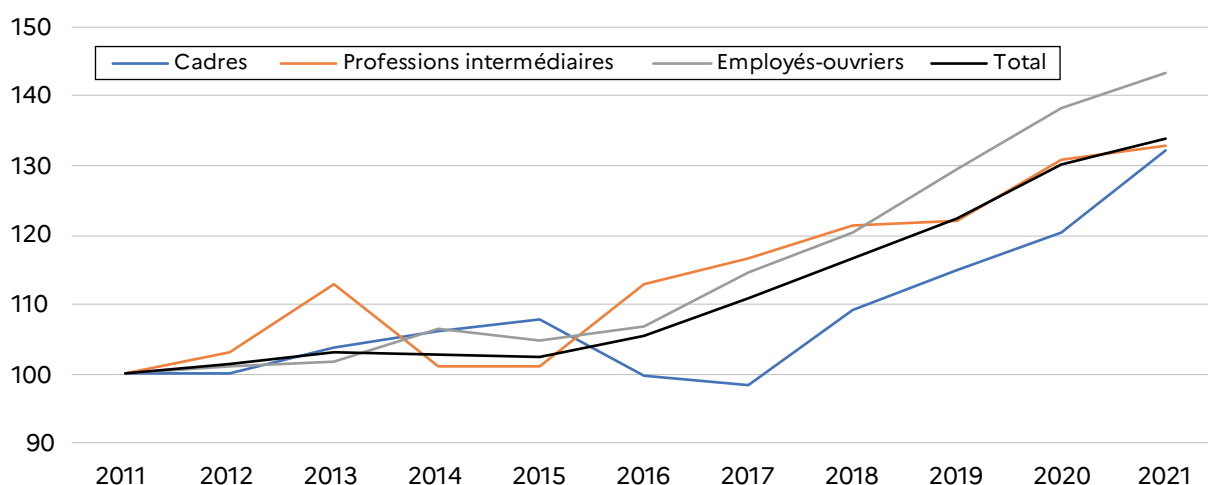
Les effectifs de contractuels ont fortement augmenté à tous les niveaux de qualification de l'emploi. Entre 2011 et 2021, les effectifs de contractuels parmi les cadres ont augmenté de 32,2 % et parmi les professions intermédiaires de 32,7 % (Figure 4). Les effectifs de contractuels occupant des postes d'employés et d'ouvriers ont même augmenté de 43,3 % sur la période alors que ceux des fonctionnaires exerçant ces professions ont baissé de 3,5 %.

Chez les cadres, l'augmentation des effectifs de contractuels est notamment portée par les personnels administratifs de catégorie A de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux publics (+60,7 %), et par

les ingénieurs de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux (+61,9 %). Du côté des professions intermédiaires, l'augmentation des effectifs de contractuels est portée par les personnels administratifs de l'État, des collectivités locales et des hôpitaux (+47,1 %), les professeurs (d'enseignement général des collèges et des écoles, dont les effectifs d'agents contractuels ont été multipliés par 2,6), les cadres infirmiers et infirmiers en soins généraux (+58,6 %), les techniciens et experts de niveau technicien des travaux publics de l'État et des collectivités locales (+86,4 %) et les animateurs socio-culturels et de loisir (+45,6 %). Chez les employés et ouvriers, cette augmentation s'explique avant tout par le recrutement de contractuels accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) (dont les effectifs contractuels sont passés

Figure 4 : Évolutions des effectifs physiques de contractuels au 31 décembre par groupe socioprofessionnel

Base 100 en 2011



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Champ : Emplois principaux, situés en France (hors Mayotte). Contractuels.

Note : La profession exercée est appréhendée par le biais de la nomenclature des PCS agrégée en trois groupes : les cadres, les professions intermédiaires, et les employés et ouvrier. En attente d'une expertise de la qualité de la PCS en 2021 dite « moderne » (voir Avertissement), les évolutions par groupe socioprofessionnel entre 2021 et 2022 n'ont pas été intégrées à ce graphique.

Lecture : Entre la fin 2020 et la fin 2021, les effectifs de contractuels exerçant une profession intermédiaire ont progressé de 1,4 %.

de 19 000 en 2014, date de la création de l'appellation, à 113 000 en 2021), d'aides-soignants (+47,6 %) et d'auxiliaires de puériculture (+56,6 %).

Six contractuels sur dix en 2016 sont toujours présents dans la fonction publique en 2021

Cette augmentation du nombre de contractuels s'est accompagnée d'une légère baisse des chances des contractuels d'une année donnée de se maintenir cinq ans plus tard dans la fonction publique. Ainsi, 63 % des agents contractuels travaillant dans la fonction publique à la fin 2011 y étaient encore présents en 2016 (Figure 5), sous le même statut ou en tant que fonctionnaires. Pour les contractuels de 2016, ce taux de maintien dans la fonction publique à cinq ans a légèrement reculé et s'établit à 61 %.

Ce maintien dans la fonction publique peut être lié à une titularisation (Encadré) : 29 % des contractuels de 2011 ont changé de statut et ont été titularisés (par leur employeur initial ou par un autre) dans les cinq années qui ont suivi. Cette proportion est en baisse continue

pour chaque millésime de contractuels observés entre 2011 et 2016. Ainsi, seuls 24 % de l'ensemble des contractuels de 2016 ont été titularisés en 2021, soit 5 points de moins que pour les contractuels de 2011.

La tendance à la titularisation est à la baisse dans les trois versants

Ces taux de maintien dans la fonction publique et de titularisation calculés pour l'ensemble des agents contractuels de la fonction publique masquent des disparités selon le versant. Le taux de maintien à cinq ans le plus élevé dans la fonction publique est celui de la FPH : 68 % de ses contractuels de 2011 travaillaient encore dans la fonction publique cinq ans plus tard (dans ce versant ou dans un autre). Toutefois, le taux est en baisse et s'établit à 66 % parmi les contractuels de 2016. Dans la FPT, le taux de maintien perd 5 points en cinq ans, passant de 64 % en 2011 à 59 % en 2016. Dans la FPE, il est quasi stable : 60 % parmi les contractuels de 2011 et 59 % parmi ceux de 2016.

Le taux de titularisation le plus élevé des trois versants est celui de la FPH : 41 % des contractuels de la FPH

Encadré : L'accès à la titularisation

Le concours constitue le principal mode d'accès au statut de fonctionnaire. Toutefois, certains emplois de catégorie C sont accessibles sans concours, si le statut particulier le prévoit (par exemple, adjoint administratif). Les agents contractuels peuvent se présenter aux concours internes qui leur sont ouverts sous condition d'ancienneté dans la fonction publique.

Depuis 1946, une quinzaine de plans de titularisation se sont succédé. Le dernier en date – le dispositif dit Loi « Sauvadet » instauré par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 – a favorisé, sur la période 2013 à 2018, le passage de certains agents contractuels au statut de fonctionnaire.

La loi de transformation de la fonction publique du 6 août 2019 élargit le recours au contrat sur les emplois permanents de toutes catégories, et crée le contrat de projet qui est un contrat à durée déterminée (d'une durée comprise entre un et six ans) pour mener un projet. Ce dernier contrat n'ouvre pas l'accès à un contrat à durée indéterminée ni à une titularisation.

Figure 5 : Le devenir à cinq ans des contractuels
en %

	Situation 5 ans plus tard	Contractuels de l'année					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Ensemble	Fonctionnaires	29	28	27	25	25	24
	Contractuels	34	34	35	36	36	37
	Ont quitté	37	38	38	39	39	39
FPE	Fonctionnaires	17	16	18	14	14	12
	Contractuels	43	42	43	45	46	46
	Ont quitté	40	41	39	40	40	41
FPT	Fonctionnaires	34	34	31	29	28	28
	Contractuels	29	29	30	30	31	31
	Ont quitté	36	37	39	41	41	41
FPH	Fonctionnaires	41	40	39	38	38	38
	Contractuels	26	28	27	28	29	28
	Ont quitté	32	32	33	34	33	34

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Champ : Emplois principaux, situés en France (hors Mayotte). Contractuels de 2011 à 2016.

Note : La situation cinq ans plus tard n'est pas forcément liée à la situation initiale. Par exemple un contractuel devenu fonctionnaire a pu être titularisé chez un autre employeur ou dans un autre versant. Un contractuel resté contractuel a pu changer d'emploi. Les transitions des contractuels vers le statut de militaire ou un autre statut sont marginales : moins de 1 %. Elles ont été exclues de l'analyse.

Lecture : Parmi l'ensemble des contractuels de la FPE fin 2011, 17 % étaient fonctionnaires et 43 % étaient restés contractuels fin 2016.

en 2011 ont le statut de fonctionnaires cinq ans plus tard (dans la FPH ou dans un autre versant), contre 34 % pour les agents de la FPT et seulement 17 % pour ceux de la FPE. La FPT offre plus d'opportunités d'être titularisé sans passer de concours que la FPE, en particulier pour les emplois de catégorie C. Pour la FPH ces titularisations concernent massivement de jeunes infirmiers : les jeunes diplômés sont d'abord stagiaires ou employés comme contractuels avant de pouvoir passer des concours sur titre. Dans les trois versants, l'accès à la titularisation a diminué sur la période allant de 2011 à 2016 : 38 % des contractuels de la FPH de 2016 sont fonctionnaires en 2021, soit -3 points par rapport aux contractuels de 2011 ; 28 % des contractuels de la FPT le sont, soit -6 points ; et 12 % des contractuels de la FPE, soit -5 points.

Les femmes contractuelles sont moins susceptibles de quitter la fonction publique que les hommes

Les femmes ont davantage accès à la titularisation que les hommes. Alors que leur part dans l'ensemble des contractuels en 2016 est de 68 %, elles représentent

72 % des contractuels devenus fonctionnaires en 2021 (Figure 6). Les hommes sont plus présents parmi les contractuels de 2016 qui ont quitté la fonction publique en 2021 (35 %) que parmi ceux qui ont été titularisés (28 %).

Les contractuels de 15-24 ans sont sous-représentés parmi les agents de 2016 qui demeurent contractuels 5 ans plus tard (7 %). Ils sont plus présents parmi ceux qui quittent la fonction publique (18 %) ou sont titularisés (18 %). Les contractuels de 25-34 ans représentent une part plus importante des titularisés (40 %) que les agents restés contractuels (24 %). C'est l'inverse pour les 35-49 ans, qui représentent 44 % des agents qui restent contractuels, 34 % des agents titularisés, et seulement 22 % des agents ayant quitté la fonction publique. Les agents de cette tranche d'âge se maintiennent davantage dans la fonction publique, y compris en restant contractuels car ils privilégient sans doute davantage une forme de stabilité dans leur carrière professionnelle que les plus jeunes. Les 50 ans et plus sont davantage présents parmi ceux qui quittent la fonction publique (26 %), en lien avec les départs en retraite, que parmi les titularisés (8 %).

Figure 6 : Caractéristiques initiales des contractuels et leur situation à cinq ans

en %

	2011	Situation en 2016			2016	Situation en 2021		
	Contractuels (100 %)	29 % sont fonctionnaires	34 % sont contractuels	37 % ont quitté la FP	Contractuels (100 %)	24 % sont fonctionnaires	37 % sont contractuels	39 % ont quitté la FP
Caractéristiques ...	... au 31/12/2011				... au 31/12/2016			
Sexe								
Femme	67	72	67	64	68	72	68	65
Homme	33	28	33	36	32	28	32	35
Âge								
15-24 ans	16	18	8	21	14	18	7	18
25-34 ans	31	37	25	33	32	40	24	33
35-49 ans	33	36	43	22	33	34	44	22
50 ans ou plus	20	9	23	25	21	8	25	26
Versant								
FPE	39	23	49	42	41	21	52	42
FPT	40	47	34	39	37	44	31	38
FPH	21	30	17	19	22	35	17	19
Groupe socioprofessionnel								
Cadre	17	13	20	17	16	8	19	17
Profession intermédiaire	28	24	29	30	30	28	29	31
Employé, ouvrier	55	63	51	54	55	64	52	52
Bas salaire ⁽¹⁾								
Oui	55	60	42	62	55	60	44	62
Non	45	40	58	38	45	40	56	38

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Champ : Emplois principaux, situés en France (hors Mayotte). Contractuels de 2011 et 2016.

Note : La situation cinq ans plus tard n'est pas forcément liée à la situation initiale. Par exemple un contractuel devenu fonctionnaire a pu être titularisé chez un autre employeur ou dans un autre versant. Un contractuel resté contractuel a pu changer d'emploi. Les transitions des contractuels vers le statut de militaire ou un autre statut sont marginales : moins de 1 %. Elles ont été exclues de l'analyse.

(1) Dans le premier ou le deuxième décile de la distribution des salaires nets des agents civils en équivalent temps plein.

Lecture : En première période (2011-2016), 29 % de l'ensemble des contractuels de 2011 sont passés fonctionnaires, dans le versant d'origine ou dans un autre. Parmi eux, 23 % appartenaient à la FPE en 2011, alors que dans l'ensemble des contractuels de 2011, 39 % appartenaient à la FPE. La titularisation est moindre dans la FPE que dans les autres versants.

Ces différences de trajectoires selon l'âge et le sexe s'expliquent en partie par des choix de carrière, des niveaux de qualification et des métiers exercés différents selon ces deux déterminants. Les principaux constats établis sur le devenir des contractuels de 2016 étaient déjà valables sur le devenir des contractuels de 2011.

L'accès à la titularisation est moins fréquent pour les contractuels de la FPE

Seuls 21 % des agents contractuels de la FPE en 2016 sont devenus titulaires en 2021 (dans le versant d'origine ou dans un autre), alors qu'initialement, en 2016, 41 % des agents contractuels travaillaient dans la FPE. Si l'accès à la titularisation apparaît moins fréquent pour les contractuels de la FPE, le statut de contractuel peut se lire pour les agents des autres versants davantage comme une première étape dans leurs trajectoires professionnelles. Parmi les titularisés en 2021, 44 % appartenaient à la FPT en 2016 et 35 % à la FPH. Symétriquement les contractuels de la FPE ont plus souvent tendance à demeurer contractuels cinq ans plus tard. Ils représentent la moitié des contractuels de 2016 toujours contractuels en 2021.

En 2021, les contractuels employés et ouvriers de 2016 sont plus présents parmi les titularisés (64 %) que parmi ceux restés contractuels (52 %) ou ceux ayant quitté la fonction publique (52 %). Cela correspond en partie au fait que la titularisation sur un emploi de catégorie C est moins souvent soumise à la réussite à un concours qu'elle ne l'est pour les autres catégories. À l'opposé ceux occupant un emploi de cadre ne représentent que 8 % des titularisés contre 16 % dans la population initiale. Dans la première période, en 2016, la part des

cadres titularisés à cinq ans était plus élevée (13 %), avec pourtant une proportion équivalente de cadres dans la population initiale de contractuels en 2011 (17 %).

En 2016, plus d'un contractuel sur deux (55 %) est en bas de la distribution des salaires¹ de la fonction publique. Ce taux est plus élevé parmi les contractuels qui seront titularisés en 2021 (60 %). Ceci s'explique en partie parce que la titularisation concerne davantage les employés et les ouvriers qui ont une probabilité plus grande d'appartenir au bas de la distribution des salaires que les cadres (en lien entre autres avec la titularisation sans concours de certains corps de catégorie C). Le taux de bas salaires est également plus élevé parmi les agents contractuels qui auront quitté la fonction publique cinq ans plus tard (62 %). Il est probable que pour une partie, ces agents contractuels auront trouvé de meilleures opportunités dans le secteur privé. À l'inverse, les contractuels de fin 2016 toujours contractuels fin 2021 étaient moins souvent dans le premier quintile des salaires : 56 % des agents restés dans le statut de contractuel en 2021 n'étaient pas dans le bas de la distribution des salaires de la fonction publique en 2016 (contre 45 % dans la population des contractuels en 2016).

Un contractuel titularisé sur deux progresse dans la distribution des salaires

S'agissant des évolutions de carrière des agents contractuels de 2016 restés dans la fonction publique en 2021 (Figure 7), la proportion d'agents qui a changé de versant est très faible : 4 % pour les titularisés et 5 % pour ceux qui restent contractuels.

Figure 7 : Les évolutions de carrière des contractuels restés dans la fonction publique
en %

	Contractuels de 2011		Contractuels de 2016	
	Fonctionnaires fin 2016	Contractuels fin 2016	Fonctionnaires fin 2021	Contractuels fin 2021
Versant				
Restés dans le même versant	96	96	96	95
Ayant changé de versant	4	4	4	5
Groupe socioprofessionnel				
Restés dans le même groupe	86	80	87	80
Groupe ascendant	8	9	8	12
Groupe descendant	6	11	5	8
Mobilité géographique				
Même département de travail	87	90	86	88
Mobilité départementale	13	10	14	12
Mobilité salariale⁽¹⁾				
Décile descendant	24	42	25	44
N'ont pas changé de décile	28	33	24	31
Décile ascendant	48	25	51	24

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Champ : Emplois principaux, situés en France (hors Mayotte). Contractuels de 2011 et 2016 restés dans la fonction publique cinq ans plus tard.

Note : Groupe socioprofessionnel ascendant : dans la période, l'agent est passé du groupe des employés-ouvriers au groupe des professions intermédiaires ou à celui des cadres, ou du groupe des professions intermédiaires à celui des cadres. Groupe socioprofessionnel descendant : dans la période, l'agent est passé du groupe des cadres ou de celui des professions intermédiaires à celui des employés-ouvriers, ou du groupe des cadres à celui des professions intermédiaires.

(1) Dans la distribution des salaires nets en équivalent temps plein de l'ensemble des agents civils.

Lecture : En première période (2011-2016), 13 % des agents contractuels titularisés ont changé de département de travail.

La mobilité de groupe socioprofessionnel des contractuels est différenciée selon leur trajectoire : 87 % des contractuels de 2016 titularisés en 2021 ont conservé le même groupe socioprofessionnel (réduit à trois niveaux), mais seulement 80 % des agents contractuels stables dans ce statut sont dans ce cas, soit une différence de 7 points. Le maintien dans ce statut est associé à davantage de mobilité professionnelle ascendante et descendante que la titularisation, illustrant une plus grande diversité de carrières professionnelles pour ces trajectoires.

La mobilité géographique, plus particulièrement départementale, est un facteur lié à la titularisation : 14 % des agents contractuels en 2016 passés sous le statut de fonctionnaire cinq ans plus tard ont changé de département, contre 12 % des agents restés contractuels, soit un écart de 2 points. La réussite à un concours interne ou externe de la fonction publique peut être suivie d'une mobilité géographique, soit dans une école de formation ou au moment de la titularisation effective.

Les évolutions salariales entre 2016 et 2021 sont également très différentes selon la carrière des contractuels dans la fonction publique : 51 % des agents titularisés sont montés dans la distribution des salaires contre seulement 24 % pour ceux restés dans le statut de contractuel, soit un écart de 26 points². Symétriquement les contractuels qui le sont restés sont plus susceptibles de descendre dans la distribution des salaires que les titularisés : 44 % contre 25 %. Ces écarts s'expliquent en partie par le fait que les agents titularisés, percevant plus souvent un bas salaire en 2016, ont mécaniquement plus de chances de monter dans la distribution des salaires. Pour autant rester contractuel

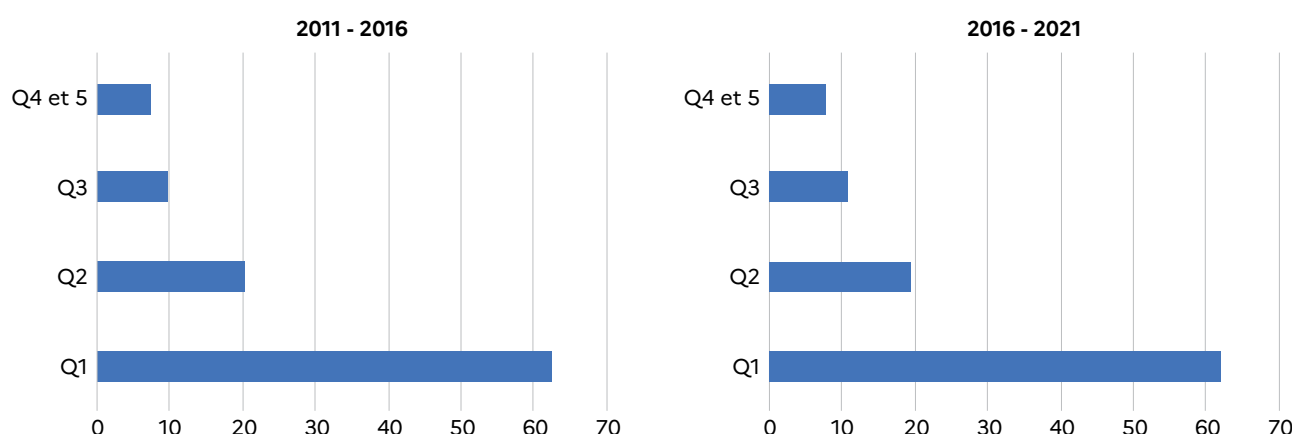
pendant cinq ans conduit deux fois plus souvent à un recul dans la hiérarchie des salaires (44 %) qu'à une progression (24 %). Globalement, les principaux constats établis sur les contractuels restés dans la fonction publique entre 2016 et 2021 étaient déjà valables pour les contractuels restés dans la fonction publique entre 2011 et 2016.

En 2021, 62 % des contractuels qui étaient en bas de la distribution des salaires nets en 2016 y sont encore (Figure 8). Parmi eux, quatre sur dix ont été titularisés. Il s'agit pour l'essentiel d'adjoints administratifs ou techniques. Du côté des contractuels qui le sont restés, un grand nombre d'AESH conservent un bas salaire. A contrario mais plus rare, 7 % des contractuels ayant un bas revenu salarial en 2016 sont montés dans la distribution des salaires en 2021, en atteignant les quatrième et cinquième quintiles. Près d'un sur deux a été titularisé dans la période, en particulier des enseignants contractuels en tant que professeurs ou professeurs certifiés ou des attachés temporaires d'enseignement et de recherche en tant que maîtres de conférences.

À groupe socioprofessionnel, âge et versant donnés, les femmes ont plus de chances de rester dans la fonction publique

Pour chacune des deux périodes retenues (2011-2016 et 2016-2021), l'intensité du lien entre les caractéristiques de l'agent contractuel en début de période et sa trajectoire professionnelle (titularisation, toujours contractuel, sortie de la fonction publique) est étudiée (Figure 9) [Sources, méthodes et définitions].

Figure 8 : Évolution sur cinq ans des salaires des contractuels à bas salaires restés dans la fonction publique en %



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Champ : Emplois principaux, situés en France (hors Mayotte). Contractuels à bas salaire de 2011 et 2016 restés dans la fonction publique cinq ans plus tard.

Lecture : 62 % des contractuels ayant un bas revenu salarial en 2016 (dans le premier quintile Q1 de la distribution des salaires nets en EQTP des agents civils) ont encore un bas revenu salarial en 2021.

2. Ces écarts ne s'expliquent pas par un changement de quotité de travail au moment de la titularisation. La distribution des salaires nets est calculée à partir de salaires nets en EQTP sur l'année afin de s'affranchir de quotités de travail éventuellement plus faibles pour les contractuels que pour les fonctionnaires.

Figure 9 : Lien entre les caractéristiques des contractuels et leur trajectoire professionnelle cinq ans après (odds ratios)

Caractéristiques de début de période	2011-2016		2016-2021	
	« Rester contractuel » contre "Quitter la FP"	"Être titularisé" contre "Quitter la FP"	"Rester contractuel" contre "Quitter la FP"	"Être titularisé" contre "Quitter la FP"
Sexe (réf. = Homme)				
Femme	1,21 ***	1,22 ***	1,23 ***	1,14 ***
Âge (réf. = 35-49)				
15-24	0,27 ***	0,55 ***	0,27 ***	0,62 ***
25-34	0,42 ***	0,72 ***	0,42 ***	0,81 ***
50 ou plus	0,42 ***	0,20 ***	0,45 ***	0,21 ***
Versant (réf. = FPE)				
FPT	0,74 ***	2,21 ***	0,64 ***	2,01 ***
FPH	0,82 ***	2,70 ***	0,76 ***	2,91 ***
Groupe socioprofessionnel (réf. = profession intermédiaire)				
Cadre	0,94 ***	1,10 ***	0,99 ns	0,66 ***
Employé-ouvrier	1,06 ***	1,16 ***	1,22 ***	1,17 ***
Quintile de salaire net (réf. = premier quintile)				
2	1,25 ***	1,18 ***	1,26 ***	1,24 ***
3	1,75 ***	1,76 ***	1,69 ***	1,78 ***
4	2,27 ***	1,76 ***	2,06 ***	1,84 ***
5	2,98 ***	1,15 ***	2,95 ***	1,05 ***

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP-SDessi.

Champ : Emplois principaux, situés en France (hors Mayotte). Contractuels de 2011 et 2016.

Note : Sexe, âge, versant, CS et quintile de salaire net de début de période. Les seuils de significativité sont indiqués de la façon suivante : *** p<0,01 ; ns non significatif.

Lecture : Entre la fin 2016 et la fin 2021, une femme contractuelle a eu 1,23 fois plus de chances qu'un homme contractuel de rester dans la fonction publique en tant que contractuelle plutôt que de la quitter.

À profil identique (âge, versant, groupe socio-professionnel, salaire), les femmes ont plus de chances que les hommes de rester contractuelles ou d'être titularisées plutôt que de quitter la fonction publique dans les cinq ans, en première comme en deuxième période. Ainsi, entre 2016 et 2021, une femme contractuelle a 1,23 fois plus de chances qu'un homme de rester dans la fonction publique en tant que contractuelle et 1,14 fois plus de chances en tant que titulaire.

La corrélation de l'âge avec la trajectoire professionnelle est plus forte que celle du sexe. À profil donné, toujours en deuxième période, un agent contractuel ayant 50 ans ou plus (en 2016) a 0,45 fois moins de chances de rester dans la fonction publique en tant que contractuel qu'un agent ayant entre 35 et 49 ans, et même 0,21 fois moins de chances de rester en tant que titulaire. Les agents de moins de 35 ans ont eux aussi moins de chances que les 35-49 ans de rester dans la fonction publique, mais cette corrélation négative est cette fois plus forte pour le fait de rester contractuel.

Les résultats par versant, toujours à profil donné, confirment l'analyse descriptive : en première comme en deuxième période, versant et titularisation sont fortement corrélés. En deuxième période, par rapport à un agent de la FPE, un agent de la FPT a ainsi 2,21 fois plus de chances d'être titularisé que de quitter la fonction

publique, et un agent de la FPH 2,70. Parallèlement, un agent de la FPT a 0,64 fois moins de chances de rester contractuel (plutôt que de quitter la fonction publique) qu'un agent de la FPE, et un agent de la FPH 0,76 fois moins de chances.

S'agissant des cadres, l'analyse à profil identique confirme également les constats descriptifs et surtout le changement intervenu entre la première et la deuxième période : leurs chances d'accès à la titularisation ont baissé. En effet, en deuxième période, un agent contractuel cadre a 0,66 fois moins de chances qu'un agent exerçant une profession intermédiaire d'être titularisé plutôt que de quitter la fonction publique, alors qu'en première période il avait 1,1 fois plus de chances d'être titularisé.

Le salaire a un effet positif sur la probabilité de rester dans la fonction publique : plus le salaire net de l'agent contractuel est élevé dans la distribution des salaires dans la fonction publique, plus il a de chances de rester contractuel plutôt que de la quitter, avec des probabilités qui augmentent de façon linéaire avec le quintile. En revanche, les effets ne sont pas linéaires dans le cas d'une titularisation, notamment ils sont plus mesurés si l'on appartenait au dernier quintile de la distribution de salaires en tant que contractuel.

Sources, méthodes et définitions

Sources

Le Système d'information sur les agents des services publics (Siasp), produit par l'Insee à partir de 2009, recense les données sur l'emploi et les rémunérations des agents des trois versants de la fonction publique. Le champ de l'étude porte sur les postes principaux au 31 décembre. Il s'agit, pour chaque agent, du poste actif et non annexe qu'il occupe à cette date (le plus rémunérateur s'il en occupe plusieurs). Un poste est actif s'il donne lieu à une rémunération d'activité ; il est non annexe si cette rémunération et le volume de travail associé sont suffisants. Le champ est la France hors Mayotte.

Méthodes

Pour étudier la trajectoire professionnelle et prendre en compte les possibles effets de composition de la population étudiée, un modèle économétrique est utilisé. Compte tenu du caractère polytomique et non ordonné de notre variable d'intérêt (a quitté la fonction publique ; est resté contractuel ; est devenu titulaire), le modèle retenu est un logit multinomial. Les co-variables retenues (les déterminants) sont : le sexe ; l'âge : le versant ; le groupe socioprofessionnel et le quintile de salaire. Ce type de modèle a une double référence : une référence pour la variable d'intérêt : « a quitté la fonction publique » pour la trajectoire professionnelle ; une référence pour les co-variables ou déterminants, par exemple « homme » pour le sexe. Le choix des catégories de référence est arbitraire. Dans notre cas, en balayant l'ensemble des co-variables : homme pour le sexe, 35 et 49 ans pour l'âge, profession intermédiaire pour le groupe socioprofessionnel, FPE pour le versant, premier quintile de la distribution des salaires. Afin de faciliter la lecture des résultats, ce sont les *odds ratios* ou rapports de chance qui sont utilisés. En toute rigueur, pour les commentaires, il faut utiliser la double référence, par exemple : à profil identique (âge, versant, groupe socioprofessionnel, salaire), les femmes ont plus de chances que les hommes de rester contractuelles ou d'être titularisées plutôt que de quitter la fonction publique dans les cinq ans. Pour alléger, l'une ou l'autre des références pourra être éludée.

Avertissement

Jusqu'au millésime 2021, Siasp était principalement alimenté par les fichiers mensuels de paie pour les agents relevant de la FPE, par le recensement des agents de l'État (RAE) pour les militaires, et par les déclarations annuelles de données sociales (DADS) pour les agents relevant de la FPT, de la FPH, et d'une partie de la FPE. En outre, depuis 2017, une part croissante des données de Siasp provenait des déclarations sociales nominatives (DSN), en substitution des autres sources. En 2022, conformément au décret 2016-611 du 18 mai 2016, la quasi-totalité des employeurs de la fonction publique ont basculé leur système de déclaration en DSN. Les employeurs ont à cette occasion pu revoir leurs systèmes d'information et de déclaration, et donc modifier potentiellement leur comportement déclaratif. Dans ce contexte de changement de sources d'information, l'Insee a engagé une refonte des traitements statistiques réalisés sur l'emploi et les rémunérations des agents de la fonction publique, et en a ajusté les concepts. Les données du millésime 2021 ont été recalculées en utilisant le même applicatif et les mêmes concepts que pour 2022 afin de présenter des évolutions annuelles les plus cohérentes et les plus homogènes possible entre les millésimes 2021 et 2022. Ces données sont qualifiées de moderne. En revanche, cette nouvelle estimation 2021 ne neutralise pas les changements déclaratifs survenus avec le passage à la DSN. Ce sont les anciens niveaux 2021, qualifiés de classiques, qui sont utilisés pour mesurer les évolutions entre 2011 et 2021, afin de rester à champ constant.

Définitions

Le périmètre de la **fonction publique** renvoie aux personnes morales et organismes soumis au droit administratif, dans lequel le recrutement se fait sur la base du droit public. La fonction publique se décompose en trois versants : la fonction publique de l'État (FPE), la fonction publique territoriale (FPT) et la fonction publique hospitalière (FPH). Le tracé de chaque versant s'appuie essentiellement sur la catégorie juridique de l'employeur. Dans cette publication, les **agents publics** sont les salariés de la fonction publique, sauf mention contraire, et hors bénéficiaires de contrats aidés, car ces derniers sont des salariés de droit privé. Un **contractuel** est un agent civil de la fonction publique qui n'est ni fonctionnaire ni bénéficiaire d'un contrat aidé, et qui ne relève pas des « Autres catégories et statuts ». Ces autres catégories et statuts relèvent de contrats particuliers non régis par les règles de droit commun des agents non titulaires *stricto sensu*. La catégorie recouvre principalement les enseignants d'établissement privé sous contrat et les ouvriers d'État dans la FPE, les assistants maternels et familiaux et les collaborateurs de cabinet dans la FPT, les médecins dans la FPH et les apprentis dans les trois versants. Un **fonctionnaire** est un agent civil ayant réussi un concours de la fonction publique ou devenu titulaire à l'issue d'un plan de titularisation. Dans certains cas, un agent peut être titularisé en catégorie C sans avoir passé de concours.

Pour en savoir plus

- Afsa Essafi C., (2003), « Les modèles logit polytomique non ordonnés : théorie et applications », document de travail Méthodologie statistique n° 0301, Insee.
- Ba A., Pons Y., Bonnet O., Georges-Kot S., Pora P. (2019), « Les contractuels dans la fonction publique », Dossier du Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2019, DGAFF.
- Godefroy P., Touzé S. (2024), L'emploi public en 2022, Vue d'ensemble du Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024, DGAFF.
- Godefroy P., Touzé S. (2024), « Les personnels entrant et sortant de la fonction publique en 2022 », Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, édition 2024, DGAFF.

S'abonner aux avis de parution des publications statistiques sur la fonction publique

<https://www.fonction-publique.gouv.fr/sabonner-aux-avis-de-parution-des-publications-statistiques>



MINISTÈRE DE L'ACTION PUBLIQUE, DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA SIMPLIFICATION

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Sous-direction des études, des statistiques
et des systèmes d'information (SDessi)
DGAFP - 139, rue de Bercy - 75572 Paris Cedex 12

Directrice de la publication : **Nathalie Colin**
Rédacteur en chef : **Gaël de Peretti**
Responsable d'édition : **Nadine Gautier**

Point Stat n° 49
ISSN : 2267-6570



STATISTIQUE
PUBLIQUE
La SDessi fait partie
du Service statistique
public piloté par l'Insee.