

1.1 La situation en 2007 des non-titulaires présents dans la fonction publique de l'État en 2003

Aude Lapinte
DGAFP¹

Jusqu'à récemment, les agents de l'État étaient recensés quasi exclusivement au 31 décembre de l'année. En dénombrant les agents ayant exercé un emploi au cours de l'année civile, une situation plus complexe se fait jour, notamment chez les non-titulaires, population dont le turnover est important. Ainsi, tandis qu'au 31 décembre 2007 on comptait 334 800² non-titulaires dans la fonction publique de l'État (FPE), ils étaient deux fois plus nombreux à avoir, au cours de l'année 2007, exercé un emploi qualifié d'emploi principal³, toutes durées prises en compte.

Leur temps de présence sur l'année est très variable : un tiers d'entre eux est présent durant les douze mois ; la moitié est présent six mois au plus ; 16 % travaillent seulement pendant un mois.

Plus d'un non-titulaire sur deux présents au cours de 2003 a quitté l'État quatre ans plus tard. Parmi les agents présents à la fois en 2003 et 2007, 88,1 % ont connu un profil d'activité stable en 2003 (avec une seule plage de présence), tandis que 1,6 % d'entre eux connaissait au moins trois plages distinctes de présence. Au total, la durée de présence et le profil d'activité sur l'année, au même titre que l'âge et la catégorie hiérarchique de l'agent en 2003, sont les caractéristiques les plus influentes en termes de « taux de maintien dans la FPE » entre 2003 et 2007.

Les agents non titulaires sont des agents de droit public qui ne sont pas fonctionnaires. Leur recrutement s'effectue sans concours, pour l'essentiel dans le cadre de la loi du 11 juillet 1984, et n'entraîne pas de titularisation, sauf disposition expresse. Le recours aux non-titulaires a progressé dans la fonction publique de l'État (FPE) au cours de la dernière décennie, passant de 13,0 % des effectifs des agents de l'État fin 1998 à 14,3 % fin 2008, puis 15,1 % fin 2009⁴.

Dans le cadre du protocole d'accord du 31 mars 2011 portant sécurisation des parcours professionnels des agents contractuels dans les trois versants de la fonction publique : accès à l'emploi titulaire et amélioration des conditions de travail, il est convenu d'améliorer la connaissance statistique de cette population très hétérogène. Les réalités sont en effet très diverses : de l'agent saisonnier embauché deux mois pour remplacer un titulaire pendant l'été à l'agent en contrat à durée indéterminée (CDI), présent depuis dix ans dans le même service et occupant un emploi permanent.

Cette étude fournit pour la première fois des éléments de parcours des non-titulaires, ici sur une plage temporelle de cinq ans, soit en 2003 puis en 2007.

Chiffres-clés

En 2003 comme en 2007, un non-titulaire de la FPE sur deux présents au cours de l'année n'est plus sous contrat au 31 décembre.

Parmi 100 agents non titulaires de la FPE en 2003, 55 ont quitté la FPE en 2007, 32 sont toujours non titulaires et 13 sont devenus titulaires.

1 DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

2 Le choix a été fait dans cet article d'arrondir les effectifs à la centaine. En outre, les résultats ont été établis à partir du fichier général de l'État 2007 version semi-définitive, ce qui peut conduire à de légères différences avec les niveaux d'emplois principaux au 31 décembre publiés par ailleurs : en particulier, les rétroprojections effectuées pour l'édition 2010-2011 de *Faits et chiffres du Rapport annuel sur l'état de la fonction publique* ne sont pas prises en compte. Cela n'est pas de nature à remettre en cause les conclusions de cette étude.

3 Voir l'encadré 1 sur le suivi statistique des agents non titulaires dans le fichier de paye.

4 Séries réropolées (voir la Vue 1.1).

1 Les non-titulaires dans la fonction publique

En 2003 comme en 2007, un non-titulaire de la FPE sur deux présents au cours de l'année n'est plus sous contrat au 31 décembre

Parmi les 757 900 agents non titulaires qui ont travaillé, à titre principal, au cours de l'année 2003, dans un ministère ou dans un établissement public administratif (ÉPA), seulement 45 % sont encore présents au 31 décembre 2003. De même, on compte 667 500 non-titulaires en emploi principal dans la FPE en cours d'année 2007, tandis qu'on en dénombre seulement 334 800 au 31 décembre 2007⁵. De fait, la moitié des non-titulaires ayant travaillé au cours de l'année ne sont plus présents au 31 décembre de cette même année. À titre de comparaison, le ratio pour les titulaires entre l'ensemble des effectifs ayant travaillé sur l'année et ceux encore présents au 31 décembre s'établit à 1,05, en 2003 comme en 2007.

Le rapport entre les effectifs à un moment M de l'année et les effectifs en volume sur une année traduit le *turnover* important des contractuels. En 2007, le nombre d'agents ayant occupé un emploi de non-titulaire une partie ou la totalité de l'année est en recul de 11,9 % par rapport à 2003. Quant à l'évolution des effectifs au 31 décembre entre 2003 et 2007, elle s'établit à -1,5 %. Il semble donc y avoir eu un *turnover* des non-titulaires moins important en 2007 qu'en 2003 : pour un agent non titulaire présent en emploi principal au 31 décembre, il y en a eu deux présents sur l'année en 2007 ; le rapport était de 2,2 en 2003.

Tableau D 1.1-1 : Effectifs de non-titulaires en 2003 et 2007

	2003	2007	Évolution 2003-2007 (en %)
Présents au cours de l'année ⁽¹⁾	757 900	667 500	-11,9
Présents au 31 décembre de l'année ⁽²⁾	339 700	334 800	-1,5
(1)/(2)	2,2	2,0	

Source : fichier général de l'État 2003 et 2007 semi-définitif. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : ensemble des non-titulaires (ministères et ÉPA), emplois principaux.

Lecture : tandis que 757 900 non-titulaires sont présents au cours de 2003, dans un emploi principal, quelle qu'en soit la durée, ils sont 339 700 à être présents au 31 décembre de cette même année, soit un rapport de 2,2.

L'étude porte sur les agents non titulaires présents dans la fonction publique de l'État au cours de 2003 et sur leur devenir quatre ans plus tard, soit en 2007. Il s'agit en effet de savoir s'ils travaillent toujours pour l'État et, le cas échéant, s'ils ont changé de statut. On s'interroge également sur le fait que certaines de leurs caractéristiques individuelles comme l'âge et le sexe, ou celles liées à leur emploi (temps complet ou temps partiel, ministère employeur, etc.) influencent la probabilité d'être toujours employé par l'État quatre ans plus tard. Ce type de suivi des individus n'est possible, actuellement, qu'au sein de la seule fonction publique de l'État.

Parmi les non-titulaires avec identifiant valide, 55 % des non-titulaires présents au cours de 2003, soient 270 300 agents, n'apparaissent plus en 2007. Parmi ceux qui sont toujours présents en 2007, 160 800 ont toujours le même statut. En revanche, 64 300 non-titulaires ont changé de statut : 97 % d'entre eux sont devenus titulaires et 3 % militaires. Enfin, on compte 10 100 agents présents au cours de 2003 sous un statut autre que non-titulaire, qui apparaissent toujours en 2007 mais en tant que non-titulaires. Il peut s'agir de titulaires détachés sur des emplois de contractuels.

⁵ Sur les 757 900 agents non titulaires présents au cours de 2003, 262 500 ne peuvent être suivis dans le temps pour cause d'identifiant invalide (voir Lapinte, A. (2012, à paraître) « Les non-titulaires dans la fonction publique de l'État : des premiers éléments de parcours entre 2003 et 2007 », DGAFP, *Point Stat*). Le champ de cette étude se limite aux 495 400 agents non titulaires avec identifiant valide occupant un emploi principal en 2003.

Tableau D 1.1-2 : Répartition par catégorie des non-titulaires présents en 2003

(en %)

	Répartition des non-titulaires présents en 2003	Répartition des non-titulaires présents au 31/12/2003	Durée moyenne de présence en mois en 2003	Ratio effectifs présents sur l'année / effectifs présents au 31/12	Répartition des non-titulaires présents en 2003 et toujours présents en 2007	Part des effectifs présents en 2007 / effectifs présents en 2003 (en %)
Catégories spécifiques	28,4	40,5	8,3	1,4	30,2	47,7
Adjoints de sécurité	2,6	4,1	10,1	1,2	3,6	62,3
Enseignants et chercheurs temporaires	7,6	9,8	7,8	1,5	7,8	46,1
Assistants d'éducation et maîtres d'internat/surveillants d'externat	14,8	20,9	8,4	1,4	15,8	48,3
Personnels de service	3,3	4,2	8,5	1,5	3,0	41,9
Recrutés locaux	0,1	0,1	9,9	1,2	0,0	29,8
Cas particuliers	1,2	1,4	7,2	1,7	1,0	35,5
Emplois statutaires de non-titulaires des ÉPA dérogatoires	6,9	9,6	9,3	1,4	9,0	59,7
Autres non-titulaires	63,4	49,9	5,5	2,4	59,7	42,8
<i>dont non-titulaires avec grille indiciaire</i>	19,2	20,4	7,0	1,8	21,3	50,5
<i>non-titulaires sans grille indiciaire</i>	44,2	29,5	4,8	2,9	38,4	39,5
Total non-titulaires	100,0	100,0	6,6	1,9	100,0	45,5

Sources : fichier général de l'État 2003 et 2007 semi-définitif. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : non-titulaires présents en 2003 ayant un identifiant valide, emplois principaux.

Au 31 décembre 2003, on compte 40,5 % d'agents relevant des catégories spécifiques : la moitié est assistant d'éducation ou maître d'internat / surveillant d'externat et un quart est enseignant ou chercheur temporaire. Près d'un agent sur dix appartient à la catégorie des emplois statutaires de non-titulaires des ÉPA dérogatoires. Enfin, les « autres non-titulaires » représentent la moitié des non-titulaires présents à la fin 2003. Cette répartition par catégorie au 31 décembre est relativement différente de celle se rapportant à l'ensemble des agents présents en cours d'année. Le rapport entre les effectifs présents sur l'année et ceux présents au 31 décembre varie de 1,2 pour les adjoints de sécurité, qui s'avèrent une population relativement stable, à 2,9 pour les autres non-titulaires sans grille indiciaire, dont le *turnover* est plus élevé. En moyenne, pour 100 non-titulaires présents en cours d'année 2003, 55 ont quitté la FPE au 31 décembre.

Les adjoints de sécurité et les emplois statutaires de non-titulaires des ÉPA dérogatoires présents au cours de 2003 sont dans six cas sur dix toujours présents en 2007. Le « taux de maintien dans la FPE »⁶ des non-titulaires sans grille indiciaire est, en revanche, sensiblement plus bas que la moyenne (39,5 % contre 45,5 %) et inférieur à celui de presque toutes les autres catégories.

Les catégories de non-titulaires pour lesquelles le nombre d'agents présents au 31 décembre est voisin de celui des effectifs présents en cours d'année sont aussi celles qui ont un « taux de maintien dans la FPE » plus important. Les catégories d'agents dont le taux de maintien est le plus élevé – les adjoints de sécurité et les emplois statutaires de non-titulaires des ÉPA dérogatoires, notamment – sont aussi ceux qui ont la durée de présence moyenne en 2003 la plus élevée. Le constat inverse est également vrai : les non-titulaires sans grille indiciaire sont présents en moyenne moins de cinq mois dans l'année.

6 Le « taux de maintien dans la FPE » d'une sous population – par exemple les non-titulaires de catégorie A – désigne, dans cette étude, la part des agents de cette sous-population présents en 2003 qui le sont encore en 2007. Le terme habituel utilisé dans ce type de travaux est plutôt celui de « taux de survie ».

1 Les non-titulaires dans la fonction publique

Plus d'un non-titulaire sur deux présents en 2003 a quitté l'État quatre ans plus tard

Tandis que 76 % de l'ensemble des agents présents en 2003 ont toujours un emploi principal dans l'État en 2007, ce taux n'est que de 45,5 % chez les non-titulaires. Parmi ces derniers, plus d'un quart a changé de statut, essentiellement pour devenir titulaire. La probabilité de ne plus travailler pour l'État en 2007 varie nettement en fonction des caractéristiques des agents en 2003.

Ainsi, le fait d'être à temps partiel faible ou incomplet (inférieur à 50 %) augmente les risques pour les non-titulaires d'avoir quitté la FPE en 2007. En effet, moins de la moitié (45 %) des agents non titulaires présents en 2003 sont à temps complet, mais si l'on se restreint à ceux qui sont devenus titulaires en 2007, 62 % d'entre eux travaillaient à plein temps en 2003. Inversement, la part des agents à temps partiel faible ou incomplet en 2003 parmi les agents devenus titulaires en 2007 s'élève à 11 %, contre 19 % parmi l'ensemble des non-titulaires⁷.

Alors que les agents de catégorie A représentent 32 % des non-titulaires présents en 2003, leur part parmi ceux qui sont toujours présents en 2007 augmente de plus de 4 points, à l'inverse des catégories C et indéterminée dont la part recule de près de 4 points. L'écart entre les catégories est encore plus important en ce qui concerne le passage au statut de titulaire. Plus un non-titulaire relève d'une catégorie hiérarchique élevée, plus son taux de présence quatre ans plus tard est important : on passe d'un « taux de maintien » entre 2003 et 2007 de 52 % pour les agents de catégorie A à 39 % pour ceux de catégorie C⁸. De la même façon, le « taux de maintien dans la FPE » est plus élevé parmi les cadres ou professions intermédiaires administratives que parmi les employés.

On observe peu d'agents devenus titulaires parmi les employés et parmi les agents à temps partiel faible ou incomplet. Si le sexe de l'agent agit très peu sur le maintien dans la FPE, les femmes non titulaires sont, en revanche, légèrement plus concernées par l'accès au statut de fonctionnaire.

D'une façon générale, les caractéristiques qui influent sur la probabilité d'être toujours présent en 2007 jouent dans le même sens sur la probabilité de devenir titulaire. Ce n'est toutefois pas le cas de l'âge : la probabilité d'être toujours dans la fonction publique de l'État augmente avec l'âge pour atteindre un maximum entre 45 et 54 ans et diminuer ensuite. Les non-titulaires les plus jeunes – moins de 25 ans – quittent la FPE davantage que la moyenne. Entre 25 et 34 ans, le « taux de maintien » des agents s'apparente au taux moyen (45 %). C'est lorsqu'ils ont entre 35 et 44 ans en 2003, et dans une moindre mesure entre 45 et 54 ans que les agents ont le plus de chance d'être toujours présents en 2007. Au-delà de cet âge, le taux de départ augmente, notamment pour cause de départ à la retraite : près des trois quarts des non-titulaires âgés de plus de 60 ans en 2003 ont quitté l'État en 2007.

Les non-titulaires sont particulièrement jeunes puisque 58 % d'entre eux ont moins de 35 ans en 2003. Si le « taux de maintien » est plus important à partir de 35 ans, c'est aussi parce qu'il y a moins d'entrées dans ces tranches d'âge⁹ : les agents présents le sont depuis plus longtemps que dans les classes d'âge plus jeunes. Leur situation est certainement plus pérenne et les départs y sont moins nombreux.

7 Pour plus de détail sur la répartition des agents selon les modalités des différentes variables examinées, se reporter au *Point Stat* correspondant.

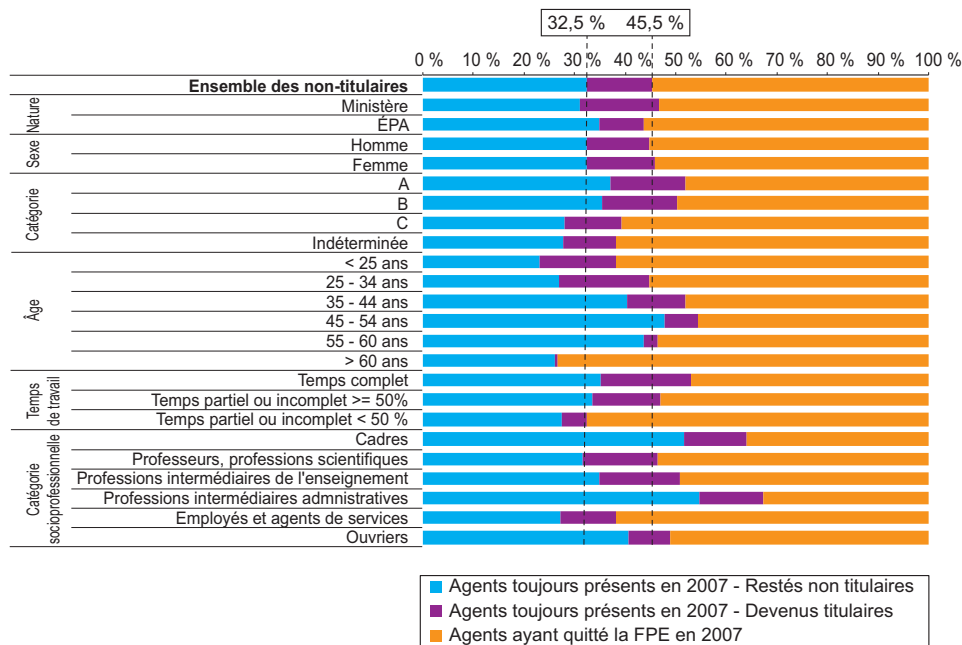
8 Une partie des départs des agents non titulaires de catégorie C résulte du transfert, à partir du 1^{er} janvier 2006, de certains agents vers les cadres d'emploi des conseils généraux et régionaux à la suite de la mise en œuvre de la décentralisation dans le cadre de la loi d'août 2004.

9 Idmachie, S. et Reynaud, D. (2012, à paraître) « Les entrées et les sorties de personnels dans la fonction publique de l'État : premières estimations annuelles », DGAFP, *Point Stat*.

Les non-titulaires dans la fonction publique 1

Graphique D 1.1-1 : Devenir des agents non titulaires de 2003 en 2007

(en %)



Source : fichier général de l'État 2003 et 2007 semi-définitif, traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : ensemble des non-titulaires (ministères et ÉPA) présents en 2003, dont l'identifiant est valide.

Lecture : sur 100 agents non titulaires présents au cours de 2003 dans les ministères, 32 sont encore présents en tant que non-titulaires dans la FPE au cours de l'année 2007, 13 sont encore présents et sont devenus titulaires, et 55 ne sont plus présents.

Note : certaines modalités de la catégorie socioprofessionnelle n'ont pas été représentées sur le graphique en raison du nombre peu important d'agents qu'elles comportent dans le FGE. C'est, par exemple, le cas des professions intermédiaires de la santé et du travail. Voir le *Point Stat* à paraître « Les non-titulaires dans la fonction publique de l'État : des premiers éléments de parcours entre 2003 et 2007 » pour plus de détail sur les caractéristiques de la population étudiée.

Le « taux de maintien » dans la fonction publique de l'État varie également avec le ministère employeur. Dans les ministères de la Défense et de l'Intérieur, les non-titulaires quittent moins la FPE qu'ailleurs.

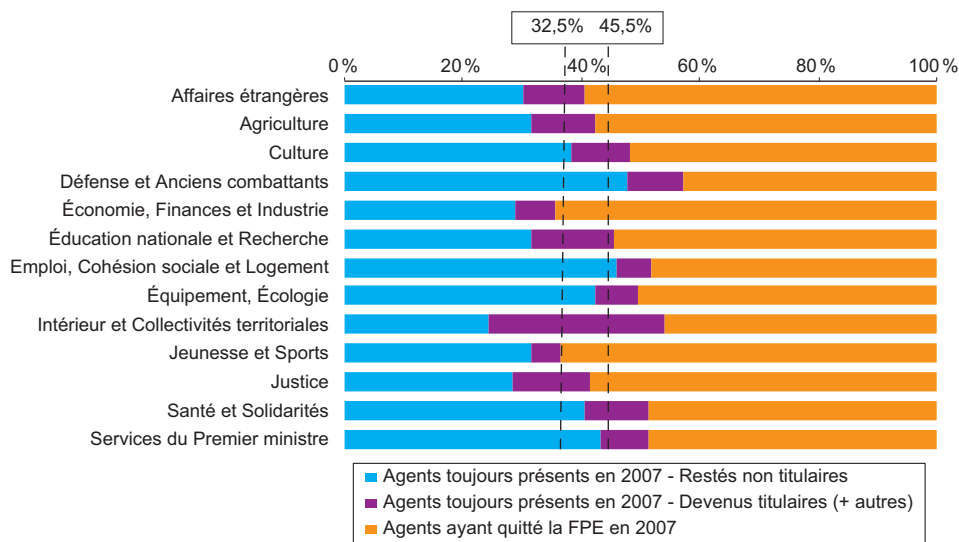
Les non-titulaires des ministères de la Jeunesse et des Sports et de l'Économie et des Finances, et dans une moindre mesure de la Justice et des Affaires étrangères, sont moins stables dans le temps. En termes d'acquisition du statut de fonctionnaire par les agents, le ministère de l'Intérieur arrive loin devant les autres : plus de la moitié des non-titulaires de 2003 toujours présents en 2007 sont devenus titulaires. L'essentiel de ces agents (90 %) sont des adjoints de sécurité. Durant leur contrat de travail, les adjoints de sécurité peuvent bénéficier d'une formation gratuite les préparant aux concours de la Police nationale, notamment au concours spécifique de gardien de la paix. Ils sont ainsi particulièrement bien préparés pour devenir titulaire de la fonction publique quelques années plus tard. Sur 100 adjoints de sécurité présents dans le fichier en 2003, 62 sont toujours présents en 2007 et 45 sont devenus titulaires.

Aux ministères de l'Éducation nationale et de la Justice, le taux d'agents qui deviennent titulaires est également élevé : cela concerne 30 % des non-titulaires toujours présents en 2007.

1 Les non-titulaires dans la fonction publique

Graphique D 1.1-2 : Situation en 2007 des agents non titulaires de 2003 selon leur ministère d'appartenance en 2003

(en %)



Source : fichier général de l'État 2003 et 2007 semi-définitif, traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : ensemble des non-titulaires – ministères et ÉPA – présents en 2003, dont l'identifiant est valide.

Note : les pointillés indiquent les taux moyen d'agents toujours présents restés non titulaires d'une part (32,5 %), d'agents toujours présents, qu'ils aient ou non changé de statut d'autre part (45,5 %).

Lecture : sur 100 agents non titulaires présents au cours de 2003 au ministère des Affaires étrangères, 30 % sont encore présents en tant que non-titulaires au moins une partie de l'année 2007, 11 % sont toujours présents et ont changé de statut pour devenir – essentiellement – titulaires. Les 59 % restants ne sont plus présents dans l'État en 2007.

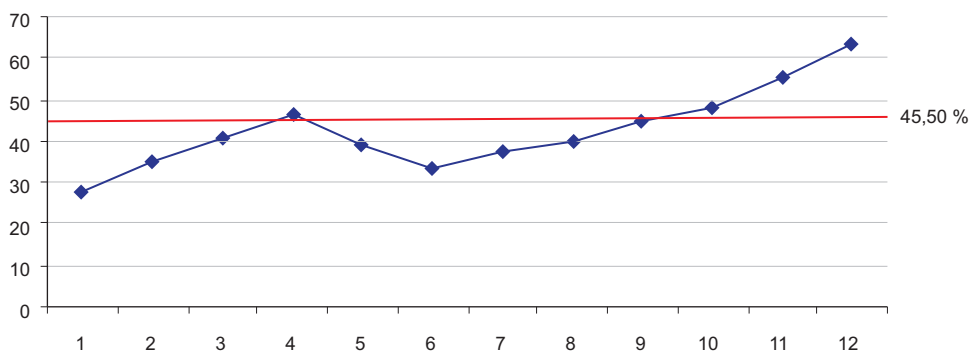
Six agents sur dix présents tout au long de l'année 2003 sont toujours présents quatre ans plus tard

Sur l'ensemble des non-titulaires de 2003, 22 % ne sont présents qu'au cours d'un seul mois de l'année 2003 et 33 % sont, à l'inverse, présents les douze mois de l'année. Parmi les non-titulaires que l'on retrouve en 2007, 47 % étaient présents douze mois en 2003, et 13 % n'étaient présents qu'un seul mois en 2003.

En moyenne, la probabilité d'être encore présent dans la FPE en 2007 augmente avec la durée de présence en 2003. La part des agents encore présents en 2007 ne progresse toutefois pas linéairement avec la durée en emploi en 2003 (voir le graphique D 1.1-3). Cela illustre les limites de l'exercice consistant à mesurer la durée de présence en emploi sur une année civile¹⁰. En particulier, les agents non titulaires présents quatre mois en 2003 sont en proportion plus souvent présents en 2007 que ceux ayant travaillé entre cinq et huit mois. Or, il s'avère que les trois quarts des agents présents quatre mois de l'année le sont de septembre à décembre. Pour beaucoup, leur embauche correspond à un besoin lié à la rentrée scolaire. En effet, 87 % d'entre eux appartiennent au ministère de l'Éducation nationale et de la Recherche, et 5 % d'entre eux au ministère de l'Agriculture. De plus, 74 % d'entre eux exercent un métier en lien avec l'enseignement (chercheurs, surveillants d'externat, conseillers d'orientation, etc., et enseignants), selon un rythme scolaire favorisant la reconduction des contrats sur deux années civiles consécutives.

Graphique D 1.1-3 : Part des agents non titulaires en 2003 présents en 2007 selon le nombre de mois d'activité des agents en 2003

(en %)



Source : fichier général de l'État 2003 et 2007 semi-définitif. Traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : ensemble des non-titulaires (ministères et ÉPA) présents en 2003, dont l'identifiant est valide.

Lecture : 39 % des agents non titulaires présents cinq mois sur l'année 2003 sont présents en 2007. En moyenne, 45,5 % des non-titulaires de 2003 sont présents au cours de 2007.

Au-delà du nombre de mois travaillés dans l'année, la structure d'activité, c'est-à-dire l'alternance entre la présence et l'absence d'un agent dans la FPE, apporte une dimension supplémentaire. En effet, un agent qui travaille six mois sous la forme de deux mois en février et mars, puis un mois en juin et enfin trois mois de septembre à novembre, ne bénéficie pas de la même stabilité qu'un agent qui travaille pendant six mois consécutifs.

La moitié des non-titulaires de 2003 ont une « activité stable » sur l'année et sont toujours présents au mois de décembre

Un tiers des agents non titulaires de 2003 sont présents au cours des douze mois de l'année. Par ailleurs, pour 28,8 % des agents, soit la date d'arrivée dans la FPE, qui a lieu en janvier 2003 ou plus tôt, soit la date de sortie de la FPE, qui se fait en décembre 2003 ou plus tard, est inconnue. Il s'agit ainsi d'agents qu'on qualifie comme ayant une « activité stable avec arrivée et / ou départ à date inconnue » : la période de présence sur l'année civile correspond à un unique bloc sans interruption pour lequel les données ne permettent pas de définir précisément le démarrage ou la fin.

10 On se heurte notamment à des troncatures dans l'examen des durées de présence des non-titulaires. En effet, définir le début de la période d'observation au mois de janvier et la fin au mois de décembre de la même année conduit à considérer de la même façon des profils très différents du fait de l'ignorance de ce qui a pu se passer avant le mois de janvier et de ce qui se passe après le mois de décembre. Par exemple, une présence constatée de janvier à juin peut correspondre à un contrat de six mois débuté en janvier ou aux six derniers mois de présence d'un agent arrivé sur son poste plusieurs années auparavant (voir Lapinte, A. (2012, à paraître) « Les non-titulaires dans la fonction publique de l'État : des premiers éléments de parcours entre 2003 et 2007 », DGAFP, Point Stat).

1 Les non-titulaires dans la fonction publique

Tableau D 1.1-3 : Répartition des non-titulaires de 2003 et devenir en 2007 selon leur séquence d'activité sur l'année

Particularités des séquences d'activité		Type de séquences d'activité des non-titulaires en 2003	Répartition des non-titulaires en 2003	Exemple												Devenir en 2007				
				J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	Absents	Titulaires (+ autres)	Non-titulaires	Ensemble	
Profil d'activité stable	Arrivée et/ou départ à date inconnue	12 mois	33,3	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	36,6	17,6	45,8	100,0	
		Arrivée en cours d'année, stable ensuite	16,8	0	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	52,3	16,1	31,6	100,0
		Présent en janvier, départ définitif en cours d'année	12,0	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	73,4	10,9	15,7	100,0
	Arrivée et départ dans l'année	Arrivée et départ en cours d'année, 1 seule période de présence, >2mois	3,0	0	0	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	71,7	9,3	19,0	100,0
		Présent 2mois consécutifs (seulement)	3,4	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	74,1	7,7	18,2	100,0
		Présent un mois dans l'année	15,7	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	72,3	4,9	22,8	100,0
		Plusieurs plages d'activité	Présent en janvier et décembre, 1 seule interruption	3,7	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	1	41,4	20,3	38,3	100,0
	Profils discontinus		12,1	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0	0	1	1	59,9	8,2	31,9	100,0
	Total			100,0												54,5	13,0	32,5	100,0	

1 : Agent présent / 0 : Agent absent

Source : fichier général de l'État 2003 et 2007 semi-définitif, traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.
Champ : ensemble des non-titulaires (ministères et ÉPA) présents en 2003, dont l'identifiant est valide.

Lecture : 33,3 % des agents non titulaires de 2003 sont présents les douze mois de l'année ; 36,6 % d'entre eux ne sont plus présents en 2007 ; 17,6 % sont devenus titulaires.

Note : un profil qui pourrait correspondre à deux types de séquences d'activité différents est pris en compte dans la première des séquences mentionnées dans le tableau. Par exemple, un agent présent sur le seul mois de janvier rentre à la fois dans la catégorie « présent en janvier, départ définitif en cours d'année » et « présent un mois de l'année ». Il est compté comme étant « présent en janvier, départ définitif en cours d'année ».

Les « taux de départ » de ces agents diffèrent grandement selon les trois sous-catégories. Les agents présents douze mois ont le taux de départ le plus faible parmi tous les profils d'activité (36,6 %). Inversement, ceux qui sont présents en janvier et partis avant décembre ont un des taux de départ les plus élevés (73,4 %). Parmi ces derniers, on trouve notamment des non-titulaires partant à la retraite ou encore des non-titulaires dont le contrat de trois ans se termine et qui se dirigent vers un autre type d'employeur. Enfin, les agents arrivés en cours d'année 2003 et dont l'activité est stable jusqu'en décembre sont absents pour 52,3 % d'entre eux en 2007, soit un peu moins que la moyenne.

Parmi ceux ayant une « activité stable » ou encore continue, on trouve également ceux ayant contracté un ou plusieurs contrats courts (de durée totale inférieure ou égale à dix mois) commençant et se terminant au cours de la même année civile et sans période d'interruption. Ces agents comptent pour 22,1 % des non-titulaires de 2003, et sont en moyenne ceux qui sont le plus souvent absents en 2007 (72,5 % en moyenne). Ils ont aussi une probabilité plus faible de devenir titulaires en 2007.

Enfin, 15,8 % des non-titulaires de 2003 alternent périodes de présence et absence de la FPE. Parmi eux, on trouve les agents présents en janvier et en décembre 2003 avec une unique interruption sur l'année – plus ou moins longue. Dans près de six cas sur dix, ils sont présents en 2007, ce qui correspond au taux de maintien le plus élevé après celui des agents présents toute l'année. Ce sont aussi ceux qui ont la probabilité la plus forte de devenir titulaire quatre ans plus tard (20 %). Ce profil est très spécifique au ministère de l'Éducation nationale où ils se trouvent pour 87 % d'entre eux.

Les autres situations correspondent à des agents aux profils plus atypiques dont le devenir en 2007 est peu éloigné de la moyenne des non-titulaires : 59,9 % des agents ne sont plus présents en 2007 (contre 54,5 % pour l'ensemble des non-titulaires présents au cours de 2003).

Les non-titulaires dans la fonction publique 1

Au-delà des types de séquences d'activité, dès lors que les agents sont absents au mois de décembre 2003, leur taux de présence en 2007 est deux fois plus faible que celui des agents présents au mois de décembre 2003 (29 % contre 58 %).

Les catégories spécifiques de non-titulaires et les emplois statutaires de non-titulaires des ÉPA dérogatoires ont des profils d'activité plus stables

Tableau D 1.1-4 : Séquence d'activité selon le type de non-titulaires

	Agents en situation d'activité stable						Plusieurs plages d'activité		Total
	Arrivée ou départ à une date inconnue			Arrivée et départ dans l'année					
	12 mois de présence	Arrivée en cours année, stable ensuite	Présent en janvier, départ définitif en cours d'année	Arrivée et départ en cours d'année, 1 seule période de présence, > 2mois	Présent 2 mois consécutifs (seulement)	Présent un mois dans l'année	Présent en janvier et décembre, une seule interruption	Autre	
Catégories spécifiques									
Adjoints de sécurité	60,8	20,2	14,8	1,0	0,2	0,7	0,6	1,6	100,0
Enseignants et chercheurs temporaires	35,8	26,7	19,9	2,5	0,9	2,3	7,5	4,5	100,0
Assistants d'éducation et maîtres d'internat/surveillants d'externat	45,5	22,3	16,8	1,5	0,8	2,0	5,2	5,8	100,0
Personnels de service	52,5	16,1	17,2	2,1	1,6	5,6	1,2	3,6	100,0
Recrutés locaux	64,6	15,6	13,0	1,5	0,0	0,9	2,9	1,5	100,0
Cas particuliers	29,9	24,3	21,4	3,8	1,4	5,3	3,1	10,8	100,0
Emplois statutaires de non-titulaires des ÉPA dérogatoires	63,0	14,4	10,4	2,6	1,6	3,9	1,2	2,9	100,0
Autres non-titulaires	24,9	14,3	9,5	3,5	4,7	23,1	3,5	16,5	100,0
<i>dont non-titulaires avec grille indiciaire</i>	37,8	13,0	11,4	2,6	4,4	15,3	4,3	11,3	100,0
<i>non-titulaires sans grille indiciaire</i>	19,3	14,8	8,7	3,9	4,9	26,5	3,2	18,7	100,0
Total non-titulaires	33,3	16,8	12,0	3,0	3,4	15,7	3,7	12,1	100,0

Source : fichier général de l'État 2003 et 2007 semi-définitif, traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : non-titulaires présents en 2003 ayant un identifiant valide, emplois principaux.

Lecture : 60,8 % des adjoints de sécurité présents en 2003 sont présents les 12 mois de l'année 2003.

Les agents occupant des emplois statutaires de non-titulaires des ÉPA dérogatoires, ainsi que ceux appartenant à certaines catégories spécifiques (adjoints de sécurité ou personnels de service) sont, pour la majorité d'entre eux, présents les douze mois de l'année. C'est le cas de seulement un quart des « autres non-titulaires » – et même de moins d'un cinquième de ceux n'ayant pas de grille indiciaire, alors que 28 % d'entre eux – 31 % de ceux sans grille indiciaire – ne sont présents qu'un ou deux mois consécutifs dans l'année (contre 19,1 % de l'ensemble des non-titulaires).

1 Les non-titulaires dans la fonction publique

La durée de présence sur l'année et le profil d'activité, ainsi que l'âge et la catégorie hiérarchique de l'agent en 2003 sont les caractéristiques les plus influentes sur son « taux de maintien dans la FPE » en 2007

L'influence de chacune des caractéristiques a été, jusqu'ici, présentée indépendamment les unes des autres. Or, ces facteurs interagissent les uns avec les autres. On peut, par exemple, se demander si le fort taux de maintien des non-titulaires présents au cours de 2003 au ministère de l'Intérieur s'explique parce que c'est ce ministère en tant que tel qui fidélise ou retient davantage ses non-titulaires ou si c'est parce qu'il comporte un taux faible d'agents en catégorie C, qui, plus que les autres, ne sont plus présents dans la FPE au bout de quatre ans.

Pour isoler l'effet propre de chaque facteur et s'affranchir des effets de structure, on mesure « toutes choses égales par ailleurs » les effets des différentes caractéristiques sur le fait d'être toujours présent en 2007 (voir le tableau D 1.1-5 pour les résultats de la régression logistique).

On confirme ainsi par cette approche certains constats précédemment établis. Ainsi, un agent de catégorie B a, toutes choses égales par ailleurs, une probabilité plus élevée d'avoir quitté la FPE qu'un agent de catégorie A, et moins élevée qu'un agent de catégorie C. Corrigé des effets de structure, l'effet de l'âge est également confirmé : la probabilité d'avoir quitté la FPE en 2007 diminue avec l'âge pour augmenter à nouveau à partir de 55 ans. De la même façon, toutes choses égales par ailleurs, un non-titulaire à temps partiel ou incomplet a une probabilité de quitter la FPE plus élevée qu'un non-titulaire à temps complet.

En revanche, contrairement à ce qui était observé à l'aide de simples statistiques descriptives, même si l'effet n'est pas très prononcé, le fait de travailler dans un établissement public administratif plutôt que dans un ministère diminue, toutes choses égales par ailleurs, la probabilité de l'agent de quitter la FPE dans les quatre ans.

De même, une fois corrigé des effets des autres variables, ce n'est plus aux ministères de l'Intérieur et de la Défense que les non-titulaires ont les « taux de maintien » les plus élevés, mais aux ministères de l'Éducation nationale et de la Recherche, de la Jeunesse et des Sports et dans les services du Premier ministre.

Enfin, « toutes choses égales par ailleurs », le type de profil d'activité apparaît comme la variable la plus discriminante par rapport à la probabilité de ne plus être présent en 2007 pour les non-titulaires présents en 2003. Plus la séquence d'activité est longue et sans interruption, plus le risque de quitter la fonction publique de l'État est faible. Il apparaît aussi que, pour un non-titulaire présent entre quatre et onze mois, le fait d'être actif au mois de décembre diminue considérablement la probabilité d'avoir quitté la FPE quatre ans plus tard, et ce à autres caractéristiques équivalentes.

Tableau D 1.1-5 : Impacts des caractéristiques des agents non titulaires de 2003 sur la probabilité d'avoir quitté la fonction publique d'État en 2007

Caractéristiques en 2003	Modalités	Coefficient estimé*	Erreur standard	Écart par rapport à la probabilité de référence**
Constante		-0,829	0,017	-
Nature	Ministère	Réf.	-	-
	ÉPA	-0,048	0,007	-0,010
Sexe	Homme	0,079	0,006	0,017
	Femme	Réf.	-	-
Catégorie	A	-0,185	0,009	-0,038
	B	Réf.	-	-
	C	0,355	0,010	0,080
	Indéterminée	0,008	0,011	0,002
Âge	< 25 ans	0,484	0,010	0,111
	25 - 34 ans	0,452	0,009	0,103
	35 - 44 ans	Réf.	-	-
	45 - 54 ans	-0,101	0,011	-0,021
	55 - 60 ans	0,323	0,015	0,072
	> 60 ans	1,010	0,020	0,241
Temps de travail	Temps complet	Réf.	-	-
	Temps partiel ou incomplet >= 50 %	0,219	0,008	0,048
	Temps partiel ou incomplet < 50 %	0,607	0,008	0,141
Ministère	Affaires étrangères	0,182	0,034	0,040
	Agriculture	Réf.	-	-
	Culture	-0,202	0,022	-0,041
	Défense et Anciens combattants	-0,220	0,014	-0,044
	Économie, Finances et Industrie	-0,149	0,018	-0,031
	Éducation nationale et Recherche	-0,412	0,021	-0,080
	Emploi, Cohésion sociale et Logement	-0,199	0,028	-0,040
	Équipement, Écologie	-0,206	0,047	-0,042
	Intérieur et Collectivités territoriales	-0,191	0,021	-0,039
	Jeunesse et Sports	-0,296	0,024	-0,059
	Justice	-0,151	0,027	-0,031
	Santé et Solidarités	-0,092	0,025	-0,019
	Services du Premier ministre	-0,307	0,024	-0,061
Région	Île-de-France	0,040	0,007	0,009
	Autres régions	Réf.	-	0,000
Type de profil d'activité sur l'année 2003	12 mois de présence	Réf.	-	-
	Entre 4 et 11 mois continus	0,350	0,011	0,079
	Entre 4 et 11 mois avec interruptions, présence en décembre	0,217	0,013	0,048
	Entre 4 et 11 mois avec interruptions, absence en décembre	1,238	0,010	0,297
	Moins de 3 mois de présence	1,139	0,008	0,273

Source : fichier général de l'État 2003 et 2007 semi-définitif, traitement DGAFP, bureau des statistiques, des études et de l'évaluation.

Champ : ensemble de non-titulaires de 2003 dont l'identifiant est valide, emplois principaux. 495 420 observations.

* Coefficients des variables explicatives estimés dans une régression logistique. Un coefficient de signe positif (respectivement négatif), indique que l'on est en présence d'un facteur qui accroît (respectivement réduit) par rapport à la modalité de référence, la probabilité, pour un non-titulaire de 2003, d'avoir quitté la FPE en 2007. Tous les coefficients estimés sont statistiquement significatifs au seuil de 5 %.

** L'écart par rapport à la probabilité de référence d'un facteur dont le coefficient estimé est α se calcule comme $1/(1+\exp(-cste-\alpha))-1/(1+\exp(-cste))$.

Lecture : toutes choses égales par ailleurs, pour un non-titulaire en 2003, le fait d'être un homme accroît la probabilité d'avoir quitté la fonction publique de l'État avant 2007.

1 Les non-titulaires dans la fonction publique

Encadré 1 : Le suivi statistique des agents non titulaires

Certains agents, notamment les non-titulaires, exercent plusieurs emplois dans la fonction publique de l'État au cours d'une même année, parfois successivement, parfois simultanément. Est qualifié d'emploi principal le dernier emploi exercé dans l'année (repéré dans le FGE) et, quand il y en a plusieurs exercés simultanément, celui correspondant au montant de la rémunération principale. Les caractéristiques des agents, telles que leur catégorie hiérarchique ou leur statut, sont celles de cet emploi. Le ou les autre(s) emploi(s) sont qualifiés d'emploi(s) secondaire(s).

Les non-titulaires peuvent être recrutés sur deux grands types de contrat : soit CDI, soit CDD sur emploi permanent ou sur emploi temporaire. La durée des contrats à durée déterminée varie d'un mois à trois ans au maximum, les contrats de trois ans étant renouvelables une fois. Les informations contenues dans le fichier général de l'État (FGE), constitué par l'Insee à partir des fichiers de paye, ne permettent pas actuellement de connaître la nature du contrat des agents.

Il existe plusieurs moyens pour un agent de devenir titulaire :

- réussir un concours de la fonction publique de l'État (interne, externe ou troisième concours) ;
- accéder sans concours à un emploi de titulaire (c'est le cas pour certains agents de catégorie C ou pour les agents handicapés) ;
- bénéficier d'un plan de titularisation des non-titulaires, tel que le plan « Sapin » en 2000.

Ces informations ne figurent pas dans le FGE. Des enquêtes spécifiques, du type bilan des concours notamment internes ou bilan de titularisation, fournissent des éléments sur le sujet.

Au moment de la réalisation de cette étude, seuls les fichiers FGE des années 2003 et 2007 avaient pu être appariés sur l'identifiant individuel crypté des agents (voir le *Point Stat* correspondant, à paraître). On ignore donc ici la situation des agents entre ces deux dates extrêmes, qu'ils aient ou non quitté la FPE dans l'intervalle.

Encadré 2 : Les trois grandes catégories de non-titulaires

En croisant les définitions juridiques de la population des non-titulaires avec les données statistiques disponibles dans le fichier de paie des agents de l'État, les non-titulaires peuvent être ventilés en **trois grandes catégories**⁽¹⁾ :

- **Accompagnement et soutien à la mise en œuvre des missions particulières de service public** : on regroupe dans cette catégorie les non-titulaires qui assistent les fonctionnaires dans l'exercice des missions de service public fondamentales pour l'État (enseignement, sécurité, etc.) et qui occupent des emplois temporaires par nature. Il s'agit ici de **catégories spécifiques de non-titulaires** qui se déclinent en : adjoints de sécurité ; enseignants et chercheurs temporaires ; assistants d'éducation et maîtres d'internat / surveillants d'externat ; personnels de service ; recrutés locaux et enfin quelques cas particuliers.
- **Offre d'une expertise ou de compétences techniques particulières au sein des établissements publics à caractère administratif** : au sein de cette catégorie, on regroupe les agents recrutés par les établissements publics administratifs dits « dérogatoires », c'est-à-dire ceux qui, conformément à l'article 3 de la loi du 11 janvier 1984, peuvent recruter des non-titulaires sur leurs emplois permanents par des contrats à durée indéterminée en raison du caractère particulier de leur mission. Les agents recrutés par ce type d'établissements, mais répondant aux caractéristiques de la première catégorie, sont classés dans la première catégorie.
- **Occupation d'emplois vacants** : les agents constituant cette catégorie relèvent essentiellement des cas prévus aux articles 4 et 6 de la loi du 11 janvier 1984. Ces agents sont identifiés comme **autres non-titulaires**, c'est-à-dire qu'ils ne rentrent pas dans les précédentes catégories. Ils peuvent être répartis selon qu'ils sont rattachés ou non à une grille indiciaire, c'est-à-dire qu'ils occupent ou non un emploi sous quasi-statut. Relever d'une grille indiciaire permet ainsi aux agents concernés de connaître un déroulement de carrière similaire aux agents titulaires.

(1) Pour plus de détails, se reporter à la partie sur les non-titulaires de la Vue 1-1 « L'emploi dans les trois fonctions publiques en 2009 » de ce rapport.

Bibliographie

- BARADJI, E. et LAPINTE, A. (2010), « L'emploi dans les trois fonctions publiques en 2007 », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Vol. 1, Faits et chiffres 2009-2010*, DGAFP, La Documentation française.
- BESSIÈRE, S. et POUGET, J. (2007), « Les carrières dans la fonction publique d'État. Premiers éléments de caractérisation », Référence - *Les salaires en France*, Insee.
- IDMACHICHE, S. et REYNAUD, D. (2012, à paraître), « Les entrées et les sorties de personnels dans la fonction publique de l'État : premières estimations annuelles », DGAFP, *Point Stat*.
- LAPINTE, A. (2012, à paraître), « Les non-titulaires dans la fonction publique de l'État : des premiers éléments de parcours entre 2003 et 2007 », DGAFP, *Point Stat*.