

**Effectifs et caractéristiques : un agent sur cinq
est contractuel et un contractuel sur quatre
est en contrat court**

1

1.1 Effectifs et caractéristiques : un agent sur cinq est contractuel et un contractuel sur quatre est en contrat court

Amadou Yaya BA
Yannig PONS

En 2017, plus d'un agent de la fonction publique sur cinq est contractuel. Cette part, stable entre 2011 et 2016, a augmenté en 2017 (+0,6 point) en lien avec le réemploi de nombreux contrats aidés sous statut d'agents contractuels de droit public. Par versant, leur part est plus élevée dans la FPT (26 %) que dans la FPH (23 %) et la FPE (20 %).

Les contractuels sont plus jeunes que l'ensemble des agents de la fonction publique. Ainsi, 19 % des contractuels ont moins de 25 ans contre seulement 1 % des fonctionnaires. Par ailleurs, la part des contractuels diminue quand le niveau hiérarchique augmente : 35 % des fonctionnaires sont de catégorie A alors que seuls 22 % des contractuels occupent des postes assimilés. Enfin, les contractuels sont plus fréquemment à temps partiel.

En 2017, 584 200 postes de contractuels sont occupés par des personnes soit absentes de la fonction publique en 2016 soit présentes mais chez un autre employeur. En 2016, ce nombre de nouveaux contrats était de 538 500, soit 38 % des 1,4 million de postes occupés par des contractuels. En 2016, les postes avec des contrats d'un an ou moins représentent près des trois quarts de nouveaux contrats mais seulement un quart du volume de travail de l'ensemble des contractuels. Ces contrats courts concernent plus la FPT, les jeunes et les postes assimilés à la catégorie C.

Entre 2011 et 2017, le volume de travail des contractuels a davantage augmenté que leurs effectifs physiques (+1,5 % en moyenne par an contre +1,1 %), ce qui témoigne d'une augmentation de leur durée de travail (au cours de l'année et en quotité hebdomadaire).

La répartition et la localisation des contractuels sont en grande partie liées à celles des emplois publics. La structure de l'emploi (par versant et type d'employeur) explique en partie le poids des contractuels dans l'emploi public local. Néanmoins, une fois prises en compte ces différences, les contractuels sont plus présents dans les zones d'emploi rurales et de l'agglomération parisienne. C'est pour les enseignants que la variabilité d'une zone d'emploi à l'autre est proportionnellement la plus élevée. Ainsi, plusieurs zones d'emploi franciliennes se caractérisent par un recours relativement plus important aux enseignants contractuels (voir Dossier 2-5). Entre 2011 et 2017, la part des contractuels progresse dans deux tiers des zones d'emploi. Cette hausse est moins prononcée dans les zones les plus attractives pour les fonctionnaires que dans celles l'étant le moins.

1 Les contractuels dans la fonction publique

Enfin, les contractuels sont moins diplômés que les fonctionnaires : 44 % d'entre eux ont un diplôme du supérieur contre 53 % des fonctionnaires. Plus souvent positionnés sur des emplois hiérarchiquement moins élevés, à niveau de catégorie hiérarchique comparable, les contractuels sont généralement plus diplômés que les fonctionnaires. Ils ont plus fréquemment un niveau de diplôme nettement supérieur à celui requis pour occuper le poste. Cette situation est encore plus fréquente pour les contractuels ayant un contrat à durée déterminée et pour les jeunes.

Plus d'un agent sur cinq exerce en tant que contractuel dans la fonction publique

En application de l'article 4 de la loi n° 8416 du 11 janvier 1984 portant titre II du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, l'administration peut recruter, sur des emplois permanents (au sens budgétaire du terme), des agents sur contrat de droit public.

Au cours de l'année 2017, la fonction publique a employé 1,4 million d'agents contractuels. Entre 2011 et 2017, leur nombre a augmenté en moyenne de 1,1 % par an dans l'ensemble de la fonction publique quand l'emploi public (hors contractuels et bénéficiaires de contrats aidés) progressait de 0,2 %. En 2017, tous versants confondus, la part des contractuels s'élève à 22,5 % de l'effectif total des agents de la fonction publique (hors bénéficiaires de contrats aidés) (**Figure D 1-1**). Par rapport à 2011, leur part a augmenté de 0,8 point. Sur cette période, l'évolution de l'emploi de contractuels de droit public peut difficilement s'analyser sans regarder les évolutions de l'emploi de contrats aidés du fait de passages opérés de l'un à l'autre des deux statuts au cours des dernières années. Les bénéficiaires de contrats aidés, exerçant sous le statut de droit privé, sont généralement exclus des décomptes de l'emploi public. Ils représentent 3,8 % des agents de la fonction publique présents au cours de l'année 2017. Leur nombre a diminué de 38 400 par rapport à 2016 après plusieurs années de hausse. La hausse de la part des contractuels est surtout marquée entre 2016 et 2017 (+0,6 point) suite aux transformations du statut d'emploi de certains contrats aidés en agents contractuels (33 400 contrats). La part des contractuels et bénéficiaires de contrats aidés regroupés est quant à elle stable depuis 2014.

Sur une période de six ans, la part des contractuels progresse fortement dans la FPH et la FPE, et diminue dans la FPT

Près de 8 contractuels sur 10 exercent leur activité dans la FPE et la FPT, soit 39 % des contractuels de la fonction publique dans chacun des deux versants. La proportion d'agents contractuels est globalement plus élevée dans la FPT que dans les deux autres versants. Toutefois, c'est le seul versant dans lequel la part des contractuels a diminué depuis 2011 (-0,3 point). En 2017, plus d'un quart (25,5 %) des agents territoriaux travaillent sous le statut de contractuel (hors assistants maternels et familiaux). Leur part a augmenté de 0,8 point dans ce versant par rapport à 2016 après trois années de baisses consécutives. Ainsi, leur nombre dans la FPT augmente considérablement en 2017 (4,1 % par rapport à 2016) en lien avec l'accentuation de la baisse du nombre de bénéficiaires de contrats aidés sous statut privé et leur réemploi sous statut de contractuel de droit public déjà entamée en 2016.

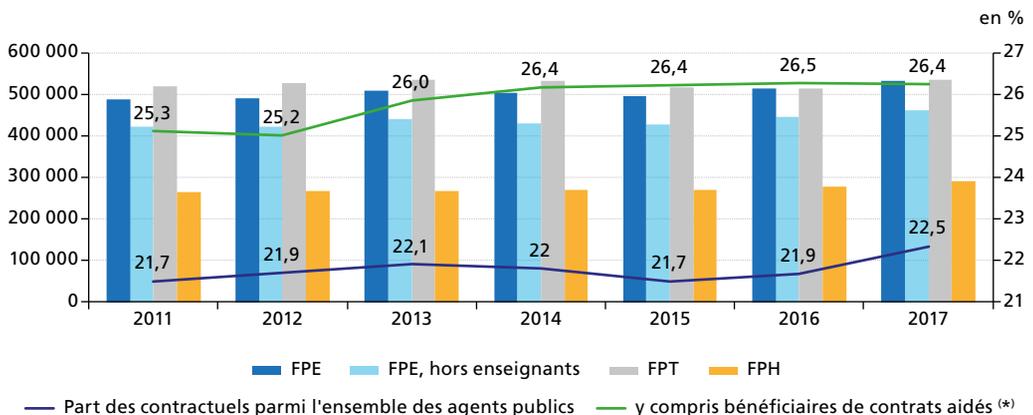
En 2017, 531 600 contractuels exercent dans la fonction publique de l'État (ministères et EPA sous tutelle). En six ans, leur part s'est nettement accrue, passant de 18,7 % à 20,1 %, soit une évolution de 1,4 point. C'est cependant le versant dans lequel la part des contractuels est la plus faible. Entre 2016 et 2017, le nombre de contractuels de la FPE a augmenté de 3,7 % (+19 200 agents dont 14 000 postes liés aux transformations d'anciens contrats aidés en contractuels au sein du

Effectifs et caractéristiques : un agent sur cinq est contractuel et un contractuel sur quatre est en contrat court

versant), soit une hausse de leur part de 0,5 point en un an dans ce versant. Parmi les enseignants qui représentent une part importante des agents de la FPE (40 %), seulement 6,8 % sont recrutés en tant que contractuels enseignants (dont 5,5 % dans les ministères et 22 % dans les EPA).

Enfin, on dénombre 290 700 agents contractuels dans la FPH, soit une proportion de 22,7 % (en hausse de 0,8 point par rapport à 2016) de l'effectif des agents de ce versant. Sur les six dernières années, la part des contractuels dans la FPH s'est accrue de 1,3 point. La FPH est le versant dans lequel l'effectif des contractuels a augmenté le plus vite au cours des six dernières années avec une croissance près de 2,6 fois plus rapide que celle de l'ensemble des effectifs (1,6 % en moyenne par an pour les contractuels contre 0,6 % pour l'ensemble des agents).

Figure D 1-1 : Évolution du nombre et de la part des contractuels dans les trois versants de la fonction publique par rapport à l'emploi public depuis 2011



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte). Agents ayant occupé au moins un emploi actif non annexe dans l'année.

Lecture : 22,5 % des agents de la fonction publique présents au cours de l'année 2017 sont contractuels (hors contrats aidés). En 2017, 531 600 contractuels occupent leur poste principal dans la FPE.

(*) En % de l'emploi public (c'est-à-dire hors bénéficiaires de contrats aidés).

Le volume de travail augmente légèrement plus que les effectifs

Au cours de l'année 2017, la fonction publique a employé en moyenne l'équivalent de 872 800 agents contractuels en équivalent temps plein (17 % de l'ensemble des EQTP de la fonction publique). Ce volume de travail en équivalent de temps plein annualisé se calcule en pondérant les individus actifs dans l'année par leur durée de présence et leur quotité moyenne de temps de travail au cours de l'année et selon le taux de temps partiel ou incomplet. En six ans, le volume de travail a augmenté de 1,5 % en moyenne annuelle quand les effectifs ont progressé de 1,1 %. Ceci traduit un recours aux contractuels pour des durées plus longues, que ce soit en durée au cours de l'année ou en quotité de travail hebdomadaire. Cette notion permet de mieux prendre en compte les variations d'emploi au cours de l'année, phénomène important pour les contractuels, et le temps partiel auquel sont plus soumis les contractuels que les agents employés sous un autre statut.

1 Les contractuels dans la fonction publique

Encadré D 1-1 : Dispositif réglementaire relatif au recrutement des agents contractuels de droit public

Bien que la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant titre I du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales pose le principe de l'occupation des emplois civils permanent par des fonctionnaires (titularisés dans la hiérarchie des grades), le titre II ainsi que les titres III (loi n° 84-53 du 26 janvier 1984) et IV (loi n° 86-33 du 9 janvier 1986) relatifs respectivement à la fonction publique territoriale et à la fonction publique hospitalière autorisent par dérogation le recrutement d'agents non titulaires sur contrat à durée déterminée d'une durée maximale de trois années, renouvelable dans la limite d'une durée totale de six années. Si, à l'issue de cette durée de six ans, ces contrats sont reconduits, ils le sont pour une durée indéterminée.

• **Pour répondre à un besoin permanent**, le recours aux agents contractuels mentionnés ci-dessus s'effectue dans deux cas précis :

1°) lorsqu'il n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptible d'assurer les fonctions correspondantes ;

2°) lorsque la nature des fonctions ou les besoins du service le justifie mais uniquement pour les emplois relevant de la catégorie A.

• **Pour répondre à un besoin temporaire**, dans le cadre d'un remplacement momentané d'un agent absent, d'une vacance temporaire d'emploi ou encore pour faire face à un accroissement temporaire d'activité. La durée des contrats ne peut excéder douze mois sur une période de dix-huit mois consécutifs (six mois parmi douze mois consécutifs pour un travail saisonnier).

• **Comme procédure de pré-recrutement de fonctionnaires** (PACTE et travailleurs handicapés notamment).

Conditions de recrutement et d'emplot

À l'exception de la condition de nationalité (française ou européenne), l'agent contractuel doit remplir, comme le fonctionnaire, un certain nombre de conditions générales pour pouvoir être nommé (droits civiques, casier judiciaire vierge, respect des règles relatives à l'entrée et au séjour des étrangers, aptitude physique requise pour la fonction, sous réserve de la compensation du handicap).

Les diverses dispositions applicables aux agents contractuels sont précisées dans les décrets n° 86-83 du 17 janvier 1986 modifiés pour la FPE, n° 88-145 du 15 février 1988 pour la FPT et n° 91-155 du 6 février 1991 pour la FPH. Ces décrets ont pour objet de fixer notamment les règles relatives à la protection sociales des agents sur contrat et de préciser les modalités de durée, de renouvellement ou non du contrat, les conditions et motifs du licenciement.

Devenir fonctionnaire

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 de service public. Des dispositifs particuliers, *ad hoc*, de nature législative, leur sont ponctuellement proposés pour leur permettre un accès réservé au corps de fonctionnaires.

Ainsi, depuis 1946 une quinzaine de plans de titularisation se sont succédé. Ces plans ont été mis en place pour répondre aux situations de précarité dans la fonction publique. Le dernier en date – le dispositif dit Loi « Sauvadet » instauré par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 – favorise, sur la période 2013 à 2018¹, la transformation des CDD de certains agents contractuels en CDI ainsi que l'accès au statut de fonctionnaire. Dans le cadre du plan de titularisation, des recrutements réservés sont organisés par voie d'examen professionnalisés pour les corps et cadres d'emplois de catégorie B ou C, ou via une commission de sélection pour l'accès au 1^{er} grade des corps de catégorie C accessible après sélection sur dossier de reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle (RAEP) et un oral dans les trois versants, et par voie de concours réservés pour les corps de catégorie A dans la FPE.

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.

Un fonctionnaire civil sur trois de la FPE en 2014 a commencé sa carrière comme non-titulaire

Parmi les fonctionnaires civils présents en 2014, d'après l'enquête sur les agents de la fonction publique de l'État de 2014 (Insee), 34 % sont devenus fonctionnaires après avoir débuté dans la fonction publique comme

¹ Prolongé jusqu'en 2018 par loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Effectifs et caractéristiques : un agent sur cinq est contractuel et un contractuel sur quatre est en contrat court

non-titulaire (dont 8 % par un plan de titularisation Durafour, Perben, Sapin, Sauvadet, etc.). Parmi les agents devenus fonctionnaires, les femmes sont majoritaires et représentent 60 %, soit la même proportion que parmi l'ensemble des agents civils de la FPE.

Figure D 1.E1-1 : Répartition des fonctionnaires de la FPE en emploi en 2014 selon leur mode de titularisation

[en %]

	Enseignants	Non-enseignants	Ensemble
Mode d'entrée dans la fonction publique			
Concours	74	51	61
Autres	26	49	39
Parmi les agents fonctionnaires ⁽¹⁾ à leur premier poste			
Concours	99	95	97
Autres	1	5	3
Parmi les agents non fonctionnaires à leur premier poste			
Concours	43	27	32
Autres	57	73	68
Mode de titularisation parmi les fonctionnaires			
Fonctionnaire au premier poste	71	61	66
Titularisé par un plan de titularisation (Durafour, Perben, Sapin, Sauvadet, etc.)	3	12	8
Titularisé en passant un autre concours	25	27	26

Source : Insee, *Enquête sur les agents de la fonction publique de l'État 2014*.

Champ : Agents de la fonction publique de l'État en 2014, hors militaires.

(1) Y compris fonctionnaires stagiaires.

L'emploi contractuel plus fréquent dans les EPA

Quel que soit le versant, le poids de l'emploi des contractuels varie fortement selon le type d'employeur. Ainsi, dans la FPE, la part des contractuels dans les EPA est beaucoup plus importante que dans les ministères, respectivement de 61,9 % et de 8,7 % (**Figure D 1-2**). Cette surreprésentation des contractuels dans les EPA provient de l'autorisation accordée à certains établissements publics, en raison de leur mission, de déroger au principe général selon lequel les emplois permanents sont occupés par des fonctionnaires. Dans les ministères, le nombre de contractuels a augmenté de 16 % (25 200 agents supplémentaires) entre 2011 et 2017, soit une évolution moyenne annuelle de 2,5 %. En six ans, la part des contractuels dans les ministères a augmenté de 1,3 point quand elle baisse de 1,2 point dans les EPA. Après plusieurs années de baisse, la part des contractuels dans les EPA est en légère progression de 0,3 point en 2016 et de 0,2 point en 2017. L'analyse par ministère montre que la part des contractuels dans les effectifs d'un ministère, y compris des EPA sous tutelle, dépend fortement du poids de ses EPA et en particulier des EPA dérogatoires (**voir définition**). Ainsi, la proportion de contractuels est plus élevée aux ministères sociaux (70,4 %) principalement du fait de Pôle emploi et de l'établissement français du sang dont l'ensemble des agents relèvent du statut de contractuel. Également dans la sphère du ministère de la Culture et de la Communication (dont 60 % des effectifs relèvent des EPA), plus de la moitié des agents sont employés sous statut contractuel (51,7 %). À l'inverse, la part des contractuels est plus faible au sein des ministères où la présence des militaires est très importante (Défense et Intérieur, respectivement 5,4 % et 7,3 %).

1 Les contractuels dans la fonction publique

Encadré D 1-2 : Définitions et méthodes

Le système d'information sur les agents du service public (Siasp) recense les données sur l'emploi des agents des trois versants de la fonction publique. Le champ de l'étude porte sur les agents contractuels sur un poste principal actif et non annexe au cours de l'année. Un poste est jugé actif s'il donne lieu à une rémunération d'activité et « non annexe » si cette rémunération et/ou la durée d'activité de ce poste sont suffisantes.

Dans Siasp, le couple formé par une personne exerçant son activité au sein d'un établissement (caractérisé par son lieu de travail) définit un poste. La notion de contrat n'est pas directement présente dans Siasp, mais on procède à l'estimation d'une durée des contrats de la manière suivante :

Un contrat est d'un an ou moins si le poste de contractuel a une période active continue inférieure ou égale à 360 jours.

Un contrat est supérieur à un an si le poste de contractuel a une période active continue strictement supérieure à 360 jours.

Un EPA en situation dérogatoire est un EPA dans lequel le statut normal de recrutement est celui de contractuel, soit de droit public, soit dans certains cas de droit privé. La dérogation au principe selon lequel les emplois peuvent être pourvus par des contractuels concerne, selon le cas, tous les emplois de l'EPA (par exemple, Pôle emploi) ou certains emplois (par exemple, emplois de personnel ouvrier des Crous).

Une zone d'emploi est définie par l'Insee comme un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main-d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts. On compte 321 zones d'emploi en France (hors Mayotte).

Le volume de travail sur l'ensemble des postes actifs (annexes ou non annexes) sur l'année est compris entre 0 et 1 ; il correspond pour un agent au rapport entre son nombre d'heures rémunérées dans l'année et le nombre d'heures rémunérées correspondant à un service à temps complet toute l'année.

Figure D 1-2 : Part des contractuels selon le type d'employeur dans la FPE

[en %]



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte). Agents ayant occupé au moins un emploi actif non annexe dans l'année, hors bénéficiaires de contrats aidés

Dans la FPT, d'une manière générale, la part des contractuels est plus élevée dans les EPA locaux que dans les collectivités territoriales (communes, départements, régions) où elle s'élève respectivement à 31,6 % et 23,1 %. Le recours aux contractuels dans les EPA locaux peut s'expliquer par le fait que les emplois occasionnels ou saisonniers y sont plus nombreux. C'est dans les « autres EPA locaux » (OPHLM, CCM, régies...) que la part des contractuels est la plus élevée (60,2 %) et où elle a augmenté le plus vite au cours des six dernières années avec une évolution moyenne de 6,8 % par an (Figure D 1-3). Au sein des collectivités territoriales, les communes ont

Effectifs et caractéristiques : un agent sur cinq est contractuel et un contractuel sur quatre est en contrat court

un taux d'emploi contractuel supérieur à celui de l'ensemble du versant (26,4 % contre 25,5 %) du fait de certaines filières (part des contractuels à 56 % dans la filière « animation », 44 % dans la filière « sportive » ...).

Dans la FPH, la proportion de contractuels est plus élevée dans les « Autres établissements médico-sociaux » (43,7%, soit deux fois plus que leur part dans l'ensemble du versant), même si leur part recule de 0,8 point en six ans dans ces établissements. À l'inverse, un agent sur cinq dans les hôpitaux est recruté en tant que contractuel mais cette part est en hausse de 0,9 point depuis 2011.

Figure D 1-3 : Évolution du nombre de contractuels en effectifs physiques et en équivalent temps plein annualisé (EQTP) par type d'employeur

	2017				Évolution 2011 - 2017			
	En personnes physiques		En volume de travail		Évolution en personnes physiques		Évolution en volume de travail	
	Effectif	Part dans l'emploi (en %)	Effectif	Part dans l'emploi (en %)	En % (en moyenne annuelle)	En pt de %	En % (en moyenne annuelle)	En pt de %
FPE	531 645	20,1	353 343	15,1	1,4	1,4	1,9	1,5
Ministères	181 769	8,7	110 409	5,9	2,5	1,3	3,3	1,1
<i>dont Enseignants</i>	52 633	5,5	34 770	4,1	1,8	0,5	3,7	0,8
EPA	349 876	61,9	242 934	53,3	0,9	-1,2	1,2	-0,6
FPT	534 813	25,5	324 010	18,3	0,5	-0,3	0,3	-0,4
Communes	293 844	26,4	175 880	18,8	0,2	0,4	-0,1	-0,0
Département	39 617	13,0	25 439	9,4	-2,9	-2,0	-2,4	-1,2
Région	16 839	17,6	10 573	12,4	1,2	-0,6	1,3	-0,4
Établissements communaux	56 821	39,1	33 462	29,6	-0,4	-0,9	-0,5	-1,0
Établissements intercommunaux	106 904	30,2	65 574	22,3	2,9	-2,6	2,8	-2,2
Établissement départementaux	14 452	19,6	8 985	13,5	1,2	0,9	1,5	0,8
Autres EPA locaux	6 336	60,2	4 097	51,4	6,8	-3,7	6,2	-4,9
FPH	290 686	22,7	195 473	17,9	1,6	1,3	2,7	2,0
Hôpitaux	226 103	20,3	156 702	16,2	0,9	0,9	2,2	1,8
Établissement d'hébergement pour personnes âgées (EHPA)	44 641	38,1	27 040	28,8	4,7	-0,6	5,4	0,4
Autres établissements médico-sociaux	19 942	43,7	11 732	32,9	3,7	-0,8	3,9	-0,5
Ensemble FP	1 357 144	22,5	872 826	16,8	1,1	0,8	1,5	1,0

Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte). Agents ayant occupé au moins un emploi actif non annexe dans l'année, hors bénéficiaires de contrats aidés.

Des contractuels plutôt jeunes, féminins et classés en catégorie C²

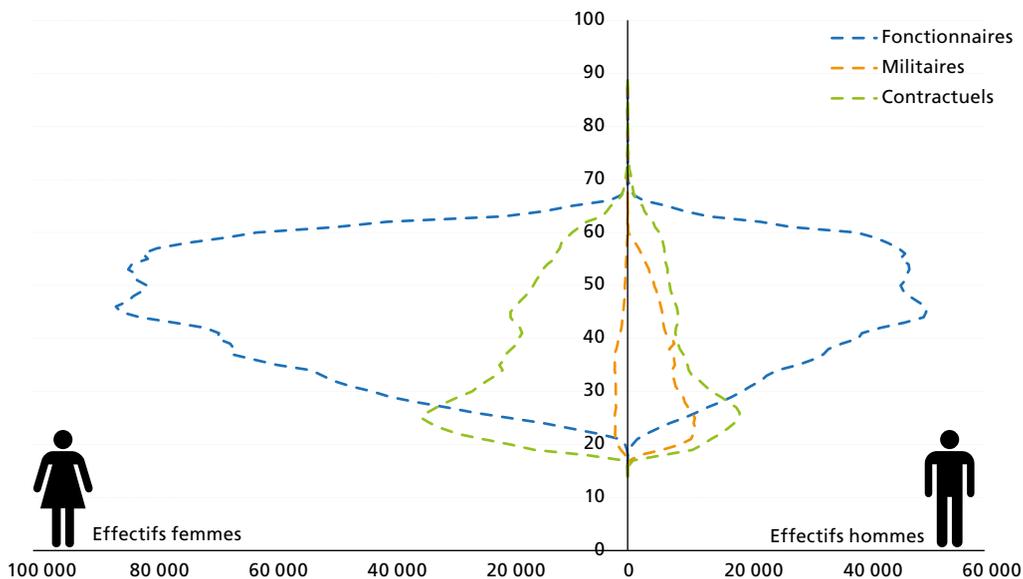
Les femmes sont majoritaires parmi les fonctionnaires (64,4 %) et les contractuels (65,8 %) de la fonction publique. La structure par catégorie hiérarchique³ diffère selon le statut des agents.

2 Voir dossier 3 pour plus d'information sur l'incidence de ces caractéristiques sur l'écart de rémunération avec les fonctionnaires.
3 Les contractuels ne relèvent pas proprement dit d'une catégorie hiérarchique. Néanmoins, par assimilation, ils peuvent être classés dans l'une de ces trois catégories soit directement soit indirectement. Par exemple, dans la FPT, les contractuels sont déclarés sur des cadres d'emploi comme les fonctionnaires. Certains contractuels de la FPE sont déclarés quant à eux sur des grades propres aux contractuels : dans ce cas, l'assimilation est faite à partir du libellé du grade (par exemple « Agent non titulaire A », « Agent contractuel des ministères chargés des affaires sociales de niveau 1 » ...).

1 Les contractuels dans la fonction publique

Ainsi, parmi les fonctionnaires, 35,2 % sont de catégorie A contre seulement 21,7 % parmi les contractuels. À l'inverse, ces derniers sont plus nombreux parmi les agents de catégorie C (54,0 %) que chez les fonctionnaires (45,9 %). Comparés aux fonctionnaires, les contractuels de la fonction publique constituent une population assez jeune : leur moyenne d'âge s'élève à 37 ans en 2017 contre 46 ans chez les fonctionnaires. Près d'un agent sur cinq (18,8 %) parmi les contractuels est âgé de moins de 25 ans contre seulement 1,2 % chez les fonctionnaires (**Figure D 1-4**). À l'inverse, la part des 50 ans et plus est plus élevée chez les fonctionnaires (40,2 %) que chez les contractuels (19,5 %).

Figure D 1-4 : Pyramide des âges des contractuels par statut dans l'ensemble de la fonction publique en 2017



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte). Agents ayant occupé au moins un emploi actif non annexe dans l'année, hors bénéficiaires de contrats aidés.

Les contrats de moins d'un an représentent près des trois quarts des nouveaux postes et un quart du volume de travail total

Sur l'ensemble des postes de contractuels au cours de l'année 2016, 43 % sont des contrats de moins d'un an (soit 608 150 postes) (**voir définition**). D'une année sur l'autre, avec un taux de turn-over élevé, la population dite « contractuelle » se renouvelle par partie avec de nouvelles arrivées et des départs. Ainsi, parmi l'ensemble des postes occupés par des contractuels en 2016, on en comptabilise 538 500 nouveaux (personne employée sur un poste en 2016 mais absente sous le statut de contractuel en 2015 ou alors travaillant chez un autre employeur dans la fonction publique en 2015 en tant que contractuel), soit près de 38 % (**Figure D 1-5**). Ces nouveaux contrats se répartissent pour 28 % sur des contrats supérieurs à un an et 72 % sur des contrats d'un an ou moins. Près d'un quart des contractuels sur ces postes nouvellement occupés ont déjà travaillé

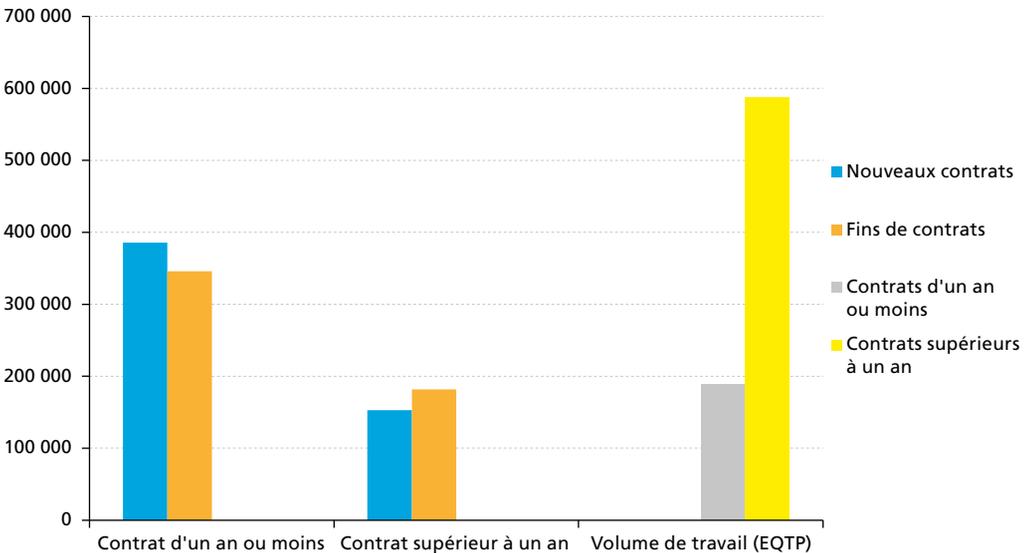
Effectifs et caractéristiques : un agent sur cinq est contractuel et un contractuel sur quatre est en contrat court

dans la fonction publique en 2015 mais chez un autre employeur. Parmi eux, 62 % ont un contrat d'un an ou moins et 38 % supérieur à un an.

De plus, 527 600 contractuels quittent la fonction publique, changent de statut ou vont chez un autre employeur de la fonction publique en tant que contractuel en 2017. Plus d'un quart (27 %) des contractuels en fin de contrat en 2016 travaillent en 2017 chez un autre employeur de la fonction publique (dont 64 % des agents en contrat de moins d'un an en 2016) (voir **Dossier 2** pour plus d'informations sur les trajectoires d'emploi des contractuels).

En volume de travail, les contrats de moins d'un an représentent près d'un quart du volume total des contractuels en 2016.

Figure D 1-5 : Nombre de nouveaux contrats, de fins de contrats et effectifs en équivalent temps plein par durée en 2016



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Agents ayant occupé au moins un emploi actif non annexe dans l'année, hors bénéficiaires de contrats aidés.

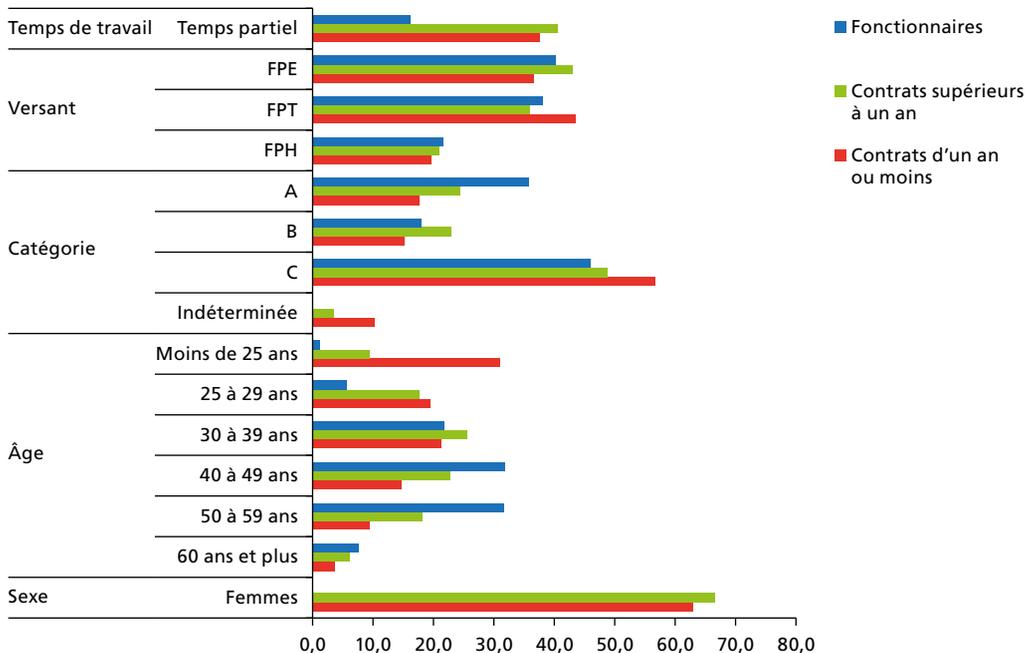
Lecture : En 2016, 385 800 contrats d'un an ou moins ont démarré et 181 800 contrats supérieurs à un an se sont terminés.

En 2016, 189 100 équivalents temps plein ont concerné l'ensemble des contrats d'un an ou moins.

Parmi les contractuels territoriaux, 47 % ont un contrat d'un an ou moins contre des proportions assez proches dans la FPE et la FPH respectivement de 39 % et de 41 %. Près d'un tiers (31 %) des contractuels embauchés pour un contrat d'un an ou moins ont moins de 25 ans contre seulement 9,6 % de ceux avec un contrat supérieur à un an. En revanche, les agents âgés de 50 ans et plus représentent une part plus importante des contractuels avec un contrat de plus d'un an (24 % contre 13 %) (**Figure D 1-6**). Par ailleurs, la proportion des agents en temps partiel est sensiblement plus élevée chez les contractuels en contrat de plus d'un an (41 % contre 38 % des agents avec un contrat d'un an ou moins).

1 Les contractuels dans la fonction publique

Figure D 1-6 : Caractéristiques des agents contractuels actifs dans l'année selon le type de contrat en 2016



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

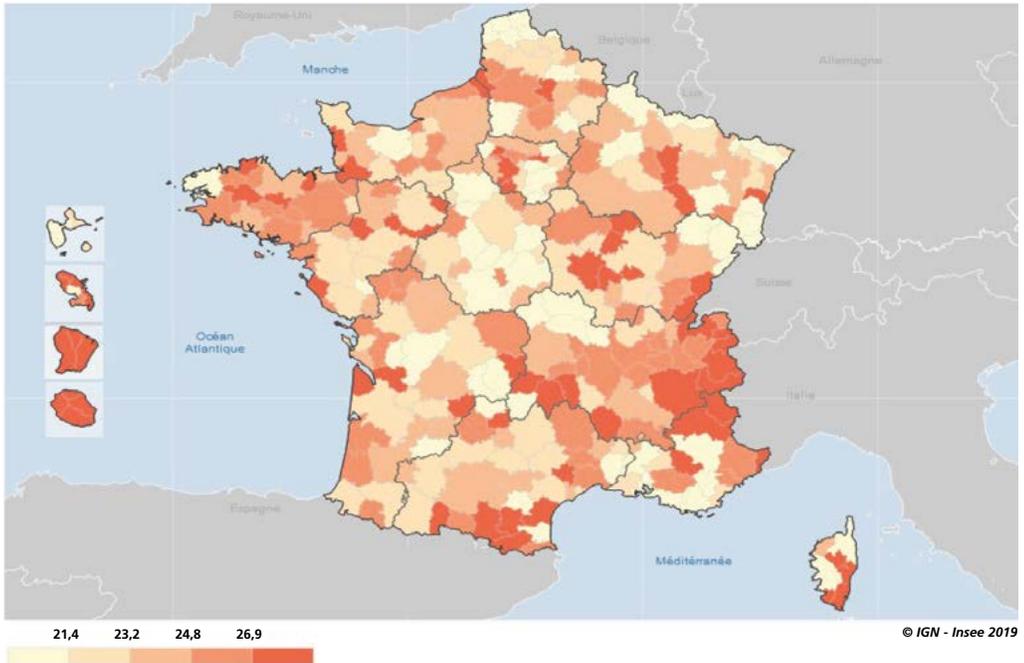
Champ : Emplois principaux, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Agents ayant occupé au moins un emploi actif non annexe dans l'année, hors bénéficiaires de contrats aidés.

La répartition géographique des contractuels est pour partie liée à la nature des emplois

Le recours aux contractuels est très variable selon le type d'employeur. Ainsi, la structure de l'emploi public explique pour partie la répartition géographique des contractuels. Par exemple, les poids plus élevés de la FPE dans le Centre, l'Est et dans les principales métropoles et, à l'inverse de la FPT, dans le Sud et en Bretagne expliquent la répartition des contractuels (Figure D 1-7). Néanmoins, des spécificités régionales existent : ainsi, les contractuels sont particulièrement nombreux dans les DOM malgré un poids élevé de la FPE où la part des contractuels est plus faible, et moins présents dans la région Centre Val-de-Loire. De plus, ces effets régionaux varient selon le type d'employeur. En Île-de-France, les contractuels sont peu nombreux dans la FPT, la FPH et les EPA de la FPE, alors qu'ils représentent une part importante de l'emploi ministériel hors EPA, du fait d'un recours important dans l'enseignement (voir Dossier 2).

Effectifs et caractéristiques : un agent sur cinq est contractuel et un contractuel sur quatre est en contrat court

Figure D 1-7 : Part des contractuels par zone d'emploi en 2017
[en %]



Source : Siasp, Insee – Traitement DGAFF – Dessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

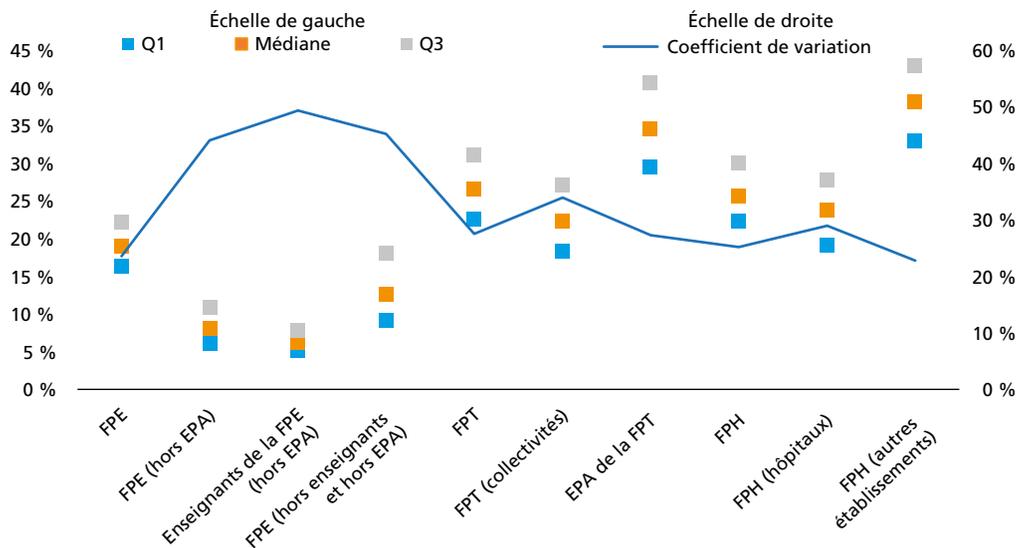
Les contractuels sont plus présents dans les zones rurales ou montagneuses et en Île-de-France pour les enseignants

Dans la FPE, les contractuels sont plus nombreux à Paris, dans les métropoles régionales, les DOM et dans certaines zones d'emploi rurales (Limousin, Massif central, Morvan). Pour Paris et les métropoles régionales, la part plus importante des contractuels s'explique en grande partie par la structure de l'emploi. La concentration d'emploi public fait mécaniquement baisser dans ces zones le poids de l'enseignement où le recours aux contractuels est plus faible. En outre, les EPA de la FPE emploient une proportion moindre de contractuels dans les zones urbaines, notamment les métropoles, que dans les autres zones. Pour autant, ces établissements y ont un poids plus élevé que dans les autres zones et contribuent ainsi à expliquer la part totale des contractuels plus élevée.

Dans les ministères, la part des contractuels est plus élevée à Paris, dans la diagonale allant du Limousin à la Lorraine, ainsi qu'en Corse et dans certaines zones d'emploi bretonnes. Pour la Corse, le Massif central et la Guyane, ce constat est le même pour les seuls enseignants des ministères (c'est-à-dire hors enseignants des EPA, principalement employés dans les universités). La part des contractuels parmi les enseignants des ministères demeure partout relativement faible. Pour autant, il s'agit du type d'employeur pour lequel la répartition géographique est la moins homogène (Figure D1-8). L'Île-de-France se distingue par une part de contractuels élevée parmi les enseignants, notamment dans les zones d'emploi de Créteil et Orly et en Seine-et-Marne. Le recours aux contractuels plus élevé en Corse s'explique en partie par le recrutement local d'enseignants bilingues prévu dans le cadre d'un plan État-région.

1 Les contractuels dans la fonction publique

Figure D 1-8 : Quartiles et coefficients de variation par type d'employeur des parts des contractuels par zone d'emploi en 2017



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

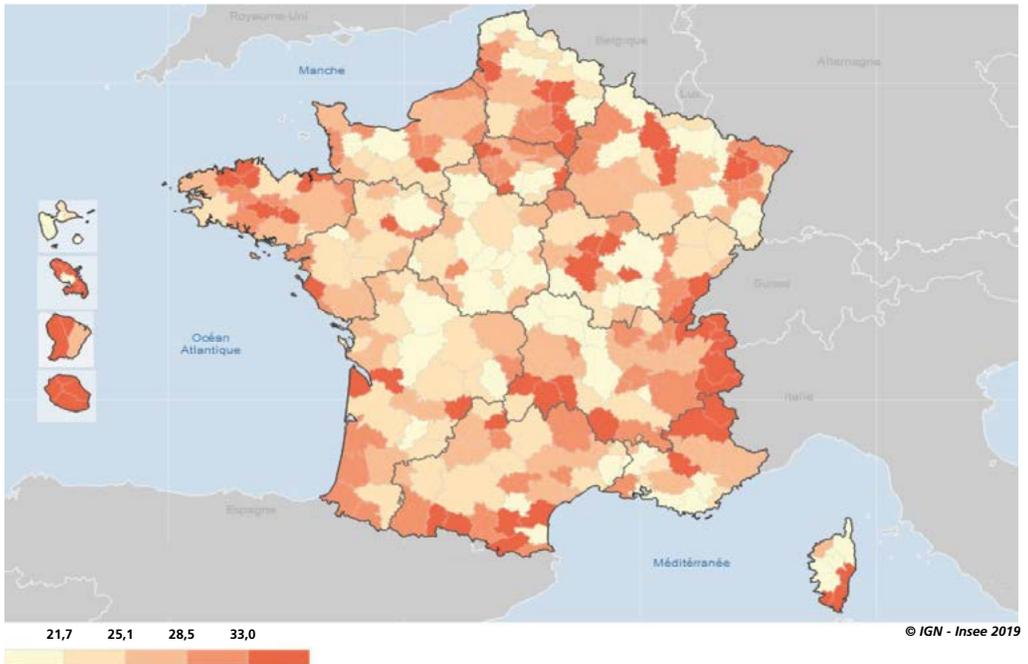
Lecture : Dans un quart des zones d'emploi, la part des contractuels parmi les enseignants des ministères (hors EPA – notamment universités) est inférieure à 5,1 %, dans la moitié des zones d'emploi, elle est inférieure à 6,2 % et dans un quart des zones d'emploi, elle est supérieure à 7,8 %.

Le coefficient de variation (écart type / moyenne) permet de comparer les dispersions de variables dont les moyennes sont différentes. Il est le plus élevé (49 %) pour la part par zone d'emploi des contractuels parmi les enseignants (hors EPA).

Dans la FPT, le recours aux contractuels est particulièrement fort dans les zones rurales et montagneuses (Alpes, Pyrénées, Massif central, Morvan) ainsi que dans le sud de la Corse et dans les DOM (Figure D 1-9). Dans ces zones peu denses, l'importance de la présence des contractuels s'explique par la faible taille des communes. En effet, 35 % des agents des communes de moins de 500 habitants sont des contractuels contre moins de 25 % pour les autres communes. De plus, ces zones d'emploi n'hébergent généralement pas de sièges départementaux ou régionaux où la part des contractuels est plus faible.

Effectifs et caractéristiques : un agent sur cinq est contractuel et un contractuel sur quatre est en contrat court

Figure D 1-9 : Part des contractuels dans la fonction publique territoriale par zone d'emploi en 2017
[en %]



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Enfin, dans la FPH, la structure des emplois explique également pour partie la répartition des contractuels, dont la part est plus élevée dans les territoires ruraux de l'Ouest et des Alpes, notamment. En effet, les hôpitaux, où la part des contractuels est plus faible que dans l'ensemble du versant, sont localisés dans les métropoles et les autres grandes agglomérations. De plus, au sein même de l'emploi hospitalier (hôpitaux uniquement), les contractuels sont plus présents dans les hôpitaux des zones rurales (Aisne, Savoie, Loire, Morvan).

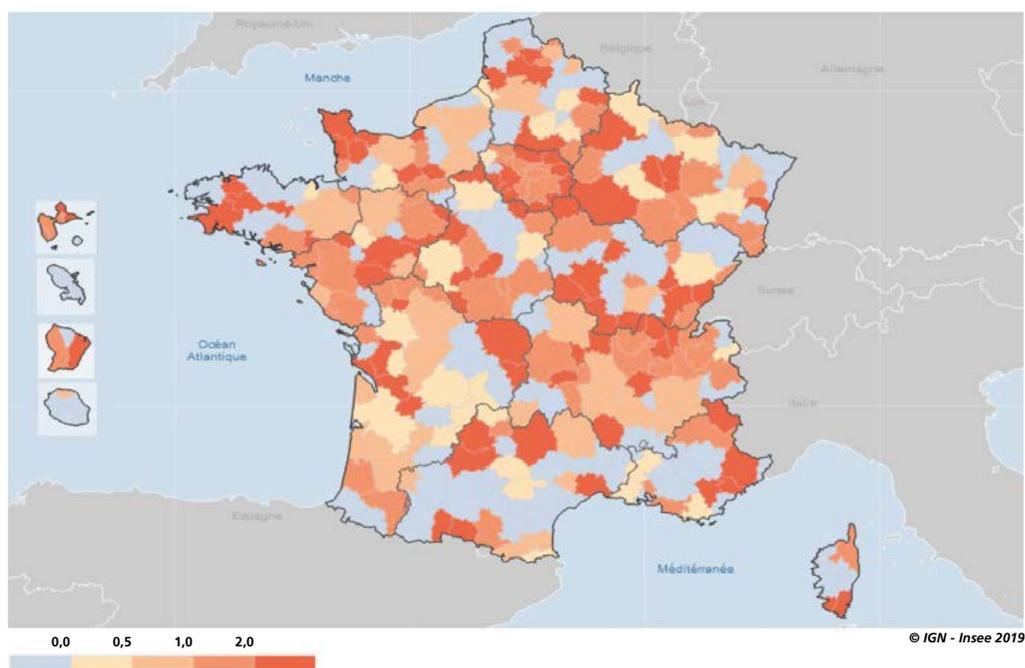
Le recours aux contractuels progresse dans une grande partie du territoire, notamment dans les zones peu attractives pour les fonctionnaires

Entre 2011 et 2017, la part des contractuels dans les effectifs physiques des trois versants a progressé de 0,8 point. Cette hausse concerne la majeure partie du territoire et est particulièrement marquée en Île-de-France (**Figure D 1-10**). En revanche, la part des contractuels baisse dans plusieurs zones d'emploi de Bretagne, en Martinique et à La Réunion, où elle était plus élevée que sur l'ensemble du territoire. En outre, cette progression est plus modérée dans les zones attractives pour les fonctionnaires. L'attractivité des zones d'emploi pour les fonctionnaires peut être approchée en rapportant les arrivées aux départs parmi les fonctionnaires mobiles (c'est-à-dire ceux ayant

1 Les contractuels dans la fonction publique

changé de zone d'emploi entre deux années). Ainsi, hors DOM, pour lesquels la mobilité s'inscrit dans un contexte particulier (éloignement géographique, incitation financière...), la part des contractuels dans l'emploi public civil a progressé de 0,7 point dans les zones les plus attractives – les arrivées dans la zone sont supérieures d'au moins 25 % aux départs – et de 1,3 dans les moins attractives – arrivées dans la zone inférieures à 80 % des départs.

Figure D 1-10 : Évolution de la part des contractuels (en effectifs physiques) dans l'emploi public civil entre 2011 et 2017
[en point de %]



Source : Siasp, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Emplois principaux, agents civils, situés en métropole et DOM (hors Mayotte), hors COM et étranger. Hors bénéficiaires de contrats aidés.

Cette relation peut se vérifier pour certains types d'emploi. Par exemple, pour les enseignants, les contractuels représentent 5,5 % de l'emploi dans les zones les plus attractives et 7,6 % dans celles l'étant le moins. De même, hors Île-de-France, où la structure des établissements publics est atypique, dans les EPA de la FPE, ils représentent 59,2 % dans les zones les plus attractives et 69,7 % dans celles l'étant le moins. En revanche, l'emploi ministériel hors enseignants et l'emploi hospitalier ne semblent pas liés à l'attractivité pour les fonctionnaires. En effet, même en corrigeant de la structure de l'emploi entre administration centrale et déconcentrée d'une part et entre hôpitaux et autres établissements médicaux d'autre part, la part des contractuels reste proche quel que soit le niveau d'attractivité.

Effectifs et caractéristiques : un agent sur cinq est contractuel et un contractuel sur quatre est en contrat court

Encadré D 1-3 – Qualifications et diplômes des contractuels

Hors contrats aidés, les contractuels ont des niveaux de diplôme inférieurs aux fonctionnaires : 43 % d'entre eux ont un diplôme du supérieur contre 53 % des fonctionnaires (**Figure D 1.E3-1**). Cet écart tient à la structure des emplois. En effet, 34 % des fonctionnaires occupent un emploi de cadre ou de professeur, qui nécessite un diplôme du supérieur, contre seulement 20 % des contractuels. À l'opposé, les contractuels sont plus fréquemment employés ou ouvriers que les fonctionnaires.

Toutefois, à qualification comparable⁴, les contractuels sont généralement plus diplômés que les fonctionnaires. Ils ont plus fréquemment un niveau de diplôme nettement supérieur à celui requis pour occuper le poste. Ainsi, pour les professions intermédiaires (hors enseignants), 27 % des contractuels ont un diplôme de 2^e ou 3^e cycle contre seulement 17 % des fonctionnaires. De même, parmi les employés et ouvriers, 44 % des contractuels sont *a minima* bacheliers, contre 38 % des fonctionnaires.

Figure D 1.E3-1 : Répartition par diplôme et qualification des contractuels et des fonctionnaires (en %)

		Pas de diplôme ou CEP	Autres diplômes inférieurs au baccalauréat	Baccalauréat	1 ^{er} cycle	2 ^e et 3 ^e cycle
Cadres et professions intellectuelles supérieures (hors professeurs et enseignants)	Contractuels	1	4	10	17	68
	Fonctionnaires	1	4	12	25	58
Professeurs et enseignants	Contractuels	0	1	3	25	71
	Fonctionnaires	0	0	2	43	55
Professions intermédiaires (hors professeurs et enseignants)	Contractuels	4	12	26	31	27
	Fonctionnaires	2	14	19	48	17
Employés et ouvriers	Contractuels	15	41	27	13	4
	Fonctionnaires	13	49	25	11	2
Ensemble	Contractuels	9	25	23	20	23
	Fonctionnaires	6	24	17	29	24

Source : Enquête Emploi 2016 à 2018, Insee. Traitement DGAFP – Dessi.

Champ : Actifs occupés de la fonction publique, situés en métropole et DOM. Hors bénéficiaires de contrats aidés, apprentis, assistantes maternelles, praticiens hospitaliers et ouvriers d'État.

Ces situations, où le niveau de diplôme est supérieur à celui requis pour le poste, sont, comme dans le privé, plus fréquentes pour les salariés ayant un contrat à durée déterminée : 47 % des employés ou ouvriers et 27 % des professions intermédiaires en CDD sont dans cette situation contre 31 % et 25 % des contractuels en CDI. De plus, comme pour les salariés du privé et les fonctionnaires, les jeunes sont les plus concernés par ces situations (hors cadres et enseignants, 45 % des moins de 35 ans contre 19 % des 50 ans et plus). Ainsi, les jeunes contractuels de la fonction publique, à l'instar de ceux du privé, semblent connaître une entrée sur le marché du travail où le déclassement apparaît comme une stratégie d'insertion dans l'attente d'un emploi stable en adéquation avec le niveau de formation (**voir Dossier 2**). Les jeunes diplômés étant plus nombreux parmi les contractuels : la structure par âge explique en grande partie l'écart observé avec les fonctionnaires. Néanmoins, des écarts subsistent. Par exemple, quel que soit l'âge, pour les professions intermédiaires administratives de la fonction publique (PCS 451), les contractuels ont plus fréquemment un diplôme de 2^e ou 3^e cycle que les fonctionnaires. Les femmes ont plus fréquemment que les hommes un niveau de diplôme supérieur à celui requis pour occuper le poste : hors cadres et enseignants, 37 % d'entre elles sont dans cette situation contre 34 % des hommes. Cet écart est un peu plus marqué que chez les fonctionnaires (30 % et 28 %). Enfin, ces situations de surqualification sont plus fréquentes en Île-de-France et dans les départements des métropoles régionales et plus faibles dans les départements de banlieue parisienne et dans les DOM (**voir Dossier 3**, pour plus d'informations sur l'incidence de ces caractéristiques sur la rémunération).

⁴ La qualification fait ici référence à la profession et catégorie socio-professionnelle (PCS) à partir de laquelle est défini un agrégat *ad hoc*. Les professeurs et enseignants constituent à eux seuls un niveau de qualification. Les autres qualifications correspondent aux niveaux agrégés de la nomenclature PCS, hors enseignants et professeurs.

Pour en savoir plus :

- Ba A., Baradji E. et Duval J. (2017), « Les contractuels dans la fonction publique : une grande diversité de parcours », *Rapport annuel sur l'état de la fonction publique*, édition 2017.
- Chataigner N. et Soulat L. (2019), « Les caractéristiques de l'emploi public dans la fonction publique territoriale », *Questions Retraite & Solidarité*, n° 26, avril 2019.
- Ba A. (2019), « Mobilité géographique des fonctionnaires civils », *Point stat*, n° 32, mars 2019.